

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, 25 января 2016 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
2016

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

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

Ответственный редактор-составитель –  
заместитель заведующего кафедрой административного  
и финансового права юридического института РУДН  
кандидат юридических наук, доцент *А.Р. Батяева*

**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, 25 января 2016 г. / отв. ред. А. Р. Батяева. – Москва : РУДН, 2016. – 288 с.

ISBN 978-5-209-07566-0

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 978-5-209-07566-0

© Коллектив авторов.  
Отв. ред. А.Р. Батяева, 2016  
© Российский университет  
дружбы народов, 2016

**Шталина Марина Анатольевна,**  
*заведующая кафедрой административного права  
Российского государственного университета правосудия,  
доцент кафедры административного  
и финансового права РУДН, кандидат юридических наук,  
kafadm@mail.ru*

## **КАКОЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР НУЖЕН РОССИЙСКОМУ ПРАВУ?**

В статье показано, как различные подходы к определению понятия административных процедур обуславливают бюрократический либо постбюрократический пути развития государственного управления.

**Ключевые слова:** административное право, административный процесс, административно-процессуальное право, бюрократия, постбюрократическое государственное управление.

В настоящее время в российской науке административного права активно обсуждаются вопросы административного процесса, административно-процессуального права и его основных институтов. Конструируются разные подходы к административно-процессуальному праву и в связи с этим выводятся разные понятия административных процедур.

Многообразие научных позиций объективно обусловлено применением в российском законодательстве, но при этом отсутствием четкого законодательного определения понятия административных процедур. Так, понятие административных процедур лишь упоминается в ч. 1 ст. 31 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>, в ч. 3 ст. 202 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой)<sup>2</sup>, в п. 2 ч. 3 ст. 15 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>3</sup>, в п. 3 ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об органи-

---

<sup>1</sup> ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> ГК РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>3</sup> Закон РФ от 19.04.91 № 1032 // СЗ РФ. 22.04.1995. № 17. Ст. 1915.

зации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>4</sup>, в ч. 3 ст. 17 Федерального закона «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»<sup>5</sup>.

Различные точки зрения ученых позволяют рассмотреть исследуемый феномен с разных сторон, выявить его объем, многомерность, характеристики, а также взаимосвязи с иными понятиями, процессами и явлениями.<sup>6</sup> Однако хотелось бы отметить ставшую уже типичной отрицательную черту многих подходов к определению указанного понятия.

Административная процедура рассматривается российскими учеными преимущественно с позиции технико-инструменталистского подхода как определенная последовательность действий властных субъектов. Так, В.П. Уманская определяет административную процедуру как «установленный нормами права порядок осуществления деятельности субъектами публичной власти и управления, обеспечивающий реализацию норм материального права в пределах их компетенции».<sup>7</sup> Само по себе такое определение возражений не вызывает, поскольку оно обращает внимание на важные характерные черты административных процедур. Но если оно не дополняется другими, причем не внешними, формальными, а сущностными характеристиками, то с таким определением вряд ли можно согласиться.

Однако нередко уточняющие рассуждения большинства российских ученых об исследуемом понятии не выходят за рамки обозначенного подхода. Например, с точки зрения А.И.

---

<sup>4</sup> ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>5</sup> ФЗ от 28.12.2013. № 412-ФЗ // СЗ РФ. 30.12.2013. № 52 (ч. I). Ст. 6977.

<sup>6</sup> См. об этом, напр.: Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки: сб. докладов Международной научно-практической конференции, секций административного права, финансового права, конкурентного права, информационного права. Москва, 24 ноября – 3 декабря 2015 г. М.: Проспект, 2016.

<sup>7</sup> Уманская В.П. Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В.Д. Сорокина // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 53.

Стахова административная процедура – система «общеобязательных правил, которая определяет конкретные виды, характер, последовательность, продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления действий публичной администрации... по применению типизированных административно-правовых мер».<sup>8</sup>

Определенная последовательность действий, их срочность и стадийность имманентно присуща любому управленческому процессу, в том числе и государственному управлению. Если так понимать административные процедуры, то уже не кажется удивительным, что некоторые исследователи ведут их отсчет со времен царя Хаммурапи, а иные авторы полагают их еще более древними. Однако в зарубежных странах Западной Европы и Северной Америки справедливо полагают, что институт административных процедур сложился только в XX в. и что он не сводим к формализации стадий управленческого процесса.<sup>9</sup>

Следует учитывать, что правовое регулирование административных процедур в странах Западной демократии было обусловлено потребностями коренных изменений взаимодействия государства и общества, властного субъекта и человека. Необходимость привлечения масс населения к осуществлению государственных программ и противостояние социалистической идеологии привело сначала США, а затем и страны Западной Европы к необходимости изменений системы властеотношений. Государство, сохраняя за собой отдельные полномочия суверена, в большинстве случаев признавало, что отношения с обществом в целом и с конкретным гражданином в частности должны строиться не как вертикальные властеотношения, а как горизонтальные правоотношения, в которых гражданин получает не только обязанности, но и права. В связи с этим админи-

---

<sup>8</sup> Стахов А.И. Административно-процессуальные форм деятельности публичной администрации в России: понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 12.

<sup>9</sup> См. об этом, напр.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011.

стративные процедуры не могут рассматриваться как последовательность действий властных субъектов. Они должны определять последовательность выстраивания взаимоотношений властных субъектов с гражданами. Неслучайно поэтому считается, что административные процедуры должны основываться на законе, четко, ясно и определенно закрепляющем права граждан в процессе принятия, исполнения и обжалования управленческих решений. И никакие подзаконные акты не в состоянии заменить единообразное законодательное закрепление целей и принципов административных процедур, прав и обязанностей не потребителей, но граждан в их взаимоотношениях с государством и иными властными субъектами. При таком подходе административные процедуры становятся институтом не бюрократического, а постбюрократического управления.

Новые принципы, институты и механизмы государственного управления в зарубежных странах развивались сначала в рамках концепции публичной администрации, затем в русле новой публичной администрации, а позже – нового государственного менеджмента и нового государственного правления.

В России, как известно, пока не удалось создать рациональную бюрократию веберовского типа. Но, как показывает практика подавляющего большинства стран Восточной Европы, Азии, Африки и Латинской Америки, эта стадия государственного управления должна предшествовать успешным преобразованиям государственного аппарата, основанным на менеджерских концепциях конца XX – начала XXI в. Возможно поэтому, стремясь усовершенствовать государственное управление в России и на словах борясь с бюрократией, многие ученые фактически способствуют закреплению бюрократических форм организации труда. Как при создании любой новой политической партии в России явно прослеживаются черты КПСС, так и при формировании «новых» (упрощенно понятых) административно-правовых институтов мы невольно воспроизводим бюрократические формы в их советском и еще более извращенном постсоветском варианте. И опять, как в советские времена, пе-

переходим к ведомственному нормотворчеству, централизован-ным моделям управления, причем к самым примитивным вариантам ручного управления.

Таким образом, административные процедуры, понятые технологически-инструменталистским образом, смогут лишь формализовать деятельность государственных и муниципальных органов. Стоит ли очередной раз создавать формальные институты? Разве нехватка или недостаток формальностей так беспокоит, раздражает, а порой и убивает людей? России необходим демократически ориентированный, способный гарантировать развитие гражданского общества и реализацию прав граждан институт административных процедур. А для этого требуется пересмотреть и понятие, и содержание, а также формы и принципы правового закрепления и гарантии демократической реализации этого института.

**Батяева Альбина Рамазановна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель зав. кафедрой административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА ИНДИИ**

В статье представлена специфика системы налогообложения в Индии, рассмотрены некоторые направления реформирования данной системы.

**Ключевые слова:** Индия, налоговая система, налогообложение, доходы, льготы.

В каждой стране существуют свои виды налоговых систем, иногда существенно отличающихся друг от друга. Во многом это связано с традициями, накладывающими отпечаток на количественные и качественные характеристики, а также с конкретной социально-экономической ситуацией и соответ-

ственно с теми задачами, которые решает налоговая система в тот или иной период времени.

Налоговая система, в ее обобщенном понимании, представляет собой совокупность налогов, установленных законом; принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены; системы мер, обеспечивающих выполнение налогового законодательства. Главными органично связанными элементами налоговой системы являются система налогов и налоговый механизм.

Своими особенностями характеризуется налоговая система Индии. Высшим органом департамента по налогообложению является Центральный совет по прямым налогам, который входит в министерство финансов при правительстве Индии. Совет администрирует соблюдение прямых законов по налогообложению, а именно подоходный налог на имущество и налог на дарение. В Индии действует единый закон о налогообложении, принятый по Акту о налогообложении в 1961 г. По конституции Индии штатам запрещено обложение налогами доходов кроме дохода от реализации сельскохозяйственной продукции. Налогообложение в Индии зависит от статуса резидента вне зависимости от национальности или места постоянного жительства налогоплательщика. Резиденты обязаны платить налоги в Индии на все доходы, получаемые из других стран. Резидент, имеющий статус "неординарного резидента", платит налоги в Индии на доходы, получаемые от своей деятельности в Индии и за рубежом. Нерезидент облагается налогами только на территории Индии, а за пределами Индии освобождается от индийского налогообложения.

Доходы определяются по следующим пяти источникам: заработная плата, доходы от недвижимости, доходы от прибыли от коммерческой и профессиональной деятельности, доходы от оборота капитала и доходы от других источников. Существуют определенные ставки и минимальные размеры доходов, которые не подлежат налогообложению. Совокупность налогооблагаемого дохода определяется после вычета возможных убытков и предоставляемых льгот. Некоторые виды доходов не подле-



жат налогообложению и не включаются в совокупность налогооблагаемого дохода.

С целью поощрения и подъема промышленного производства и развития правительство Индии предоставляет производителям различные льготы и дотации по налогам, за счет чего налоги резко сокращаются.

Амортизационные льготы распространяются на производственные помещения, мебель, оборудование, суда и корабли. Амортизация на оборудование классифицируется по трем категориям и составляет 25, 40 и 100% стоимости. Амортизация в течение одного года после приобретения оборудования не может быть выше 50% первоначальной стоимости в случае его использования менее чем 180 дней за год. Частичная собственность на активы предоставляет право на амортизационные льготы.

Расходы на приобретение патентов, права и авторских прав капитального характера налогом не облагаются и должны быть равномерно распределены в течение 14 лет.

Рассмотрим более подробно специфику расходов на приобретение ноу-хау. 1/6 этих расходов не облагаются налогом в течение одного года, а остаток распределяется равномерно в течение последующих пяти лет. Если приобретенное ноу-хау разработано институтом, по рекомендации властей Индии, то 1/3 часть не облагается налогом в первом году применения, а остаток в течение последующих двух лет. Льготы для вновь созданных промышленных предприятий в Зонах свободной торговли (ЗСТ) Прибыль, полученная такими предприятиями, созданными в определенной ЗСТ на технологических линиях по производству компьютеров и программного обеспечения, не облагается налогом в течение пяти лет при условии, если не менее 75% продукции предназначено на экспорт. Льготы для гонораров, комиссионных, полученных от иностранных производителей Подобные доходы, полученные за оказанные услуги за рубежом, имеют 50% скидку в виде льгот при поступлении в Индию.

Необходимо отметить, что прибыль, полученная от оказания технических услуг по созданию программного обеспечения за пределами Индии, а также от экспорта программного обеспечения, не облагается налогом при определенных условиях. Предприятия, созданные в некоторых отсталых регионах, а также занятые производством и распределением электроэнергии, на все 100% освобождаются от налогов на прибыль в течение пяти лет, а в последующие пять лет получают 30% льготы. Предприятия, занятые развитием, обслуживанием и содержанием инфраструктурных услуг, получают 100-процентное освобождение от уплаты налога на прибыль в течение пяти лет и 30-процентные льготы на протяжении пяти последующих лет при условии, что десятилетний период не превышает двенадцати лет с начала производственной деятельности.

Налогооблагаемый доход нерезидентов и иностранных фирм определяется в размере от 5 до 10% от суммы, получаемой в Индии в следующих сферах деятельности: геологоразведочные работы, связанные с добычей нефти; работы, связанные с авиатранспортом; судоходство; строительные работы, проекты "под ключ". На доходы, получаемые от геологоразведочных работ, предоставляются дополнительные льготы, разрешенные Актом. Оплата лизинга самолетов или двигателей к ним (кроме оплаты запчастей и услуг, связанных с эксплуатацией самолетов) не облагается налогом при наличии одобрения соглашения центральным правительством Индии. Проценты, получаемые по определенным ценным бумагам, облигациям нерезидентами, не облагаются налогом. Иностранному техническому и научному персоналу предоставляются частичные льготы при уплате налогов.

Все граждане, кроме тех, кто обязан платить зарплату, проценты, аренду за помещение, оплачивать профессиональные и технические услуги, контракты и дивиденды, должны удерживать налог у источника. Нерезидент, имеющий право на налоговые льготы, должен обратиться к соответствующим органам. Доходы от акций, приобретенных за счет средств, полученных из-за границы, облагаются налогом по ставке 20%.

Правительство Индии заключило двусторонние соглашения с рядом стран по освобождению от двойного налогообложения (в том числе с Российской Федерацией, Австрией, Германией, Китаем, Францией, Японией, Испанией, Швецией и пр.). С некоторыми странами имеются другие специальные соглашения, освобождающие от двойного налогообложения по доходам от судоходства и воздушного сообщения (в том числе с Афганистаном, Болгарией, Эфиопией, Ираном, Кувейтом, Ливаном, Оманом, Пакистаном, Саудовской Аравией, Йеменом). Также предоставляется одностороннее освобождение от налогообложения в виде вычета суммы, уплаченной в качестве налога в другой стране.

В Индии лишь 4% миллиардного населения страны делают отчисления в казну. Множество попыток правительства увеличить налоговые поступления потерпели фиаско. Но в городе Патна беднейшего индийского штата Бихар была разработана формула, которая оказалась достаточно эффективной: публичное унижение. Власти, обеспокоенные тем, что не могут собрать необходимую сумму поступлений за год, наняли на работу ярко раскрашенных евнухов. Их цель – смутить злостных неплательщиков и заставить их «откупиться». Кастраты, гермафродиты и транссексуалы, пользующиеся дешевой косметикой и носящие женские сари, получают деньги за то, что собираются рядом с домами или лавками неплательщиков и громко распевают что-то вроде «Твоя репутация будет запятнана, молва будет к тебе жестока, и, если ты не заплатишь налоги, твой дом пустят с молотка».

В числе направлений реформирования налоговой системы Индии особо следует отметить значимость постепенной и полной отмены центрального налога с продаж в целях оптимизации развития Национального общего рынка, которая началась в 2007 г. со снижения ставки этого налога с 4% до 3%. Правительство Индии компенсировало правительствам штатов убытки от потери налоговых доходов, которые возникли в результате таких изменений в системе налогообложения, в результате

чего, штаты получили 100% долю доходов от налогов по меньшей мере на 33 вида услуг.

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

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО В ГЛОБАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ XXI ВЕКА**

Статья посвящена генезису развития понятия Международное финансовое право в РФ и его возможной структуре. Может быть полезной для студентов и специалистов экономических и юридических факультетов, а также интересующейся международными финансами публике.

**Ключевые слова:** международное финансовое право, международные финансовые отношения, система международных финансов, налоги, ценные бумаги, контроль и надзор, глобальное право, глобальная правовая система.

Еще 15 лет назад в 2000 г. В.М. Шумилов предполагал, что «вполне оправданно ожидать появление самостоятельных учебных курсов на базе отдельных отраслей, институтов международного экономического права или их составляющих с различным соотношением публично-правового и частно-правового элемента – таких, например, как международное торговое право, международное финансовое право, международное инвестиционное право, международное банковское право, международное страховое право»<sup>1</sup>. Не прошло и 10 лет как его предсказание сбылось и целая когорта институтов международного экономического права «практически все предложенные» появились на небосклоне финансового права России. Причем, сам же В.М. Шумилов уже в 2005 г. написал и опубликовал

---

<sup>1</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2-е. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 42.

учебник «Международное финансовое право», где наметил его понятие и структуру. Давайте рассмотрим историю вопроса.

Понятие Международного финансового права логично происходит из сущности мировой финансовой системы, которая пока не имеет своего однозначного определения.

Одни авторы считают, что это система «национальных и международных регуляторов финансового оборота, формирования, распределения, использования финансовых средств на мировых финансовых и товарных рынках»<sup>2</sup>. Другие – как «явление, охватывающее различные группы взаимосвязанных общественных отношений по поводу трансграничного движения капиталов, возникающих в результате функционирования банковских систем и мирового финансового рынка, осуществления международных платежно-расчетных и валютных операций, реализации инвестиционных проектов, а также в рамках кредитных отношений и урегулирования суверенных долгов»<sup>3</sup>. А вот В.М.Шумилов считает, что «международная финансовая система сама по себе настолько сложное явление, что в ней можно выделить отдельные компоненты трансграничного движения финансовых средств: предметного, субъективного, регулятивного, функционального и идеологического»<sup>4</sup>.

Каждый из ученых прав, но разъяснить такие определения на шести страницах учебника, нам кажется не совсем верным, т.к. одни авторы отмечают глубокую связь международного финансового права с международным частным правом и публичным правом. Другие включают его в состав международного экономического права<sup>5</sup>, а третьи – порождением международного налогового или валютного права<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Петрова Г.В. Международное финансовое право: учебник для вузов. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 17.

<sup>3</sup> Международная финансовая система: вызовы XXI века: монография / ред., пер. М.А. Шаповалов. М.: Буки Веди, 2013. С. 14.

<sup>4</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. 2-е изд. М.: Международные отношения, 2011. С. 27.

<sup>5</sup> Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс): учебник. М.: Волтерс Клувер, 2006; Шуми-

Нам кажется, что наилучший критерий выделения международных финансовых отношений предложил Е.А. Ровинский, который в своих работах выделил следующие международные финансовые отношения:

1) наличие единого объекта для всех видов отношений – денег или денежных обязательств;

2) образование данных отношений в процессе внешней деятельности государства, при выполнении его внешних функций и задач, либо при возникновении денежных обязательств между гражданами или юридическими лицами различных государств;

3) межгосударственный характер отношений, обусловленный их реализацией в рамках компетенции внутригосударственных органов, связанных с финансовой деятельностью государства, с его финансовыми и кредитными институтами;

4) отражение финансовых обязательств, возникающих в межгосударственных финансовых отношениях, в национальных государственных бюджетах, платежных балансах государств и других государственных финансовых актах;

5) обусловленность этих отношений национальным доходом государства, прямым или косвенным воздействием на его распределение и перераспределение<sup>7</sup>.

В этих работах Е.А. Ровинский предлагал относить финансовые, кредитные, расчетные и валютные отношения к международным финансовым отношениям.

---

лов В.М. Указ. сочинение; Попондопуло В.Ф. Международное коммерческое право. СПб., 2004 и др.

<sup>6</sup> Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М.: Международные отношения, 1984; Винницкий Д.В. Международное договорно-правовое регулирование и современное бюджетное право // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Грачевой Е.Ю. и Кучерявенко Н.П. М.; Харьков, 2009.

<sup>7</sup> Ровинский Е.А. Международные финансовые отношения и их правовое регулирование // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 60–68; Ровинский Е.А. К вопросу о предмете международного финансового права // ВЗЮИ. Труды. Т. 9. Вопросы советского финансового права. М., 1967.

В статьях Е.А.Ровинский соглашается с мнением М. Веральского о необходимости структурирования международного финансового права (МФО) по аналогии с внутригосударственным финансовым правом, включив в его предмет международно-бюджетные, денежно-кредитные, международные налоговые и страховые отношения<sup>8</sup>.

Примерно в эти же семидесятые годы прошлого столетия предметом и источниками МФО занимается В.И.Лисовский (заведующий кафедрой права Международного финансового института в г. Москве). В своих статьях и учебниках он исследует соотношение МФО с национальным правом, его связь с международным публичным правом, и предлагает включить в его систему правовое положение международных финансовых организаций, международные валютные отношения, финансовые вопросы в международных договорах и соглашениях о помощи, правовые вопросы фондов международных организаций и финансового контроля за их деятельностью, и даже правовые вопросы финансовой ответственности за неисполнение международных обязательств<sup>9</sup>.

В.И. Лисовский писал: «В отличие от внутригосударственного, международное финансовое право имеет координационный, а не субординационный характер, поскольку субъектами последнего в первую очередь являются государства, отношения между которыми должны строиться не на принципах соподчинения, а на принципах равенства и взаимного согласования своих интересов»<sup>10</sup>.

По мнению В.И.Лисовского, международные финансовые отношения представляют собой разновидность международных

---

<sup>8</sup> Веральский М. Рецензия на книгу Г. Шпиллера «Валютная монополия и международные финансовые отношения» // Finance. 1963. № 3. С. 134–135.

<sup>9</sup> Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. – М.: Высшая школа, 1974.

<sup>10</sup> Веральский М. Рецензия на книгу Г. Шпиллера «Валютная монополия и международные финансовые отношения» // Finance. 1963. № 3. С. 134–135.

экономических отношений. В качестве одной из главных особенностей международного финансового права ученый называл его тесную связь как с международным публичным правом, так и с международным частным правом, признавая межгосударственный характер международных финансовых отношений<sup>11</sup>.

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

Можно согласиться с Петровой Г.В., что «многие советские авторы сводили предмет финансового права к отношениям формирования и распределения государственных финансов и связанной с ними системе органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Но перестройка и развал СССР, вхождение России в международные финансовые организации, клубы и союзы обратили внимание ученых на сравнительно-правовую составляющую финансового права и многие восприняли доктрину международного экономического, а затем и финансового права, отделяя его от МП, МЧП и МЭП.

Все их воззрения замечательно изложены в указанной работе Г.В. Петровой<sup>12</sup>.

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

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

---

<sup>11</sup> Лисовский В.И. Сущность и система международного финансового права // Советский ежегодник международного права (1964–1965). М.: Наука, 1966. С. 370.

<sup>12</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право: учебно-методическое пособие. Изд. 2-е. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. С. 27–33.



– подотрасль МЭП, которое является отраслью международного права;

– однако МФП имеет свой предмет регулирования и свои особенности;

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

И в этом смысле МФП – часть международной нормативной системы и часть формирующегося глобального права»<sup>13</sup>.

И здесь же критикует Альтшулера А.Б. за его доктрину о том, что МФП не может иметь смешанного характера предмета, а Петрову Г.В. – за предложение определить МФП как самостоятельную отрасль права. И что, если учебная дисциплина МФП строится по смешанному комплексному методу, то наука МФП – только публичная – это не значит, что в ней могут быть объединены предметы других наук<sup>[10. С.46]</sup>.

У нас на глазах выросли как отрасли права – коммерческое и предпринимательское право. Все знают, что «ценные бумаги» – как вещи гражданского права переросли в «правовое регулирование РЦБ» – институт финансового права. Банковское и валютное право тоже выросли до подотраслей финансового права. За последние двадцать лет бухгалтерские стандарты отчетности, регулирование аудита и страхования через международное согласование и принятие международных норм вернулись во внутреннее национальное право через инкорпорации и стали обязательными для публичных и частных лиц.

А создание национальных платежных систем? В.М.Шумилов делает вид, будто не знает, что любой гражданин из любой развитой страны может проводить транзакции в любой валюте (Закон о национальной платежной системе РФ 2011 г.). Тоже – с покупкой и продажей ценных бумаг, игре на рынке ценных бумаг. Большинство ПРО российских публичных

---

<sup>13</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. М.: Международные отношения, 2005. С. 42–45.

корпораций проводится на Лондонской бирже, потому что публичное право России их не регулирует и не судит. Так что международное *финансовое право* может быть *смешанным и комплексным* до тех пор, пока российский законодатель не поймет, что его тоже надо преподавать, изучать и регулировать.

Теперь уже всем понятно, что глобализация мировой экономики и социальной жизни сопровождается глобализацией права<sup>14</sup>.

Внутреннее право и международное право – две правовые системы; и в них следует видеть прямые и обратные связи. В результате взаимодействия они постепенно превращаются в некое неразрывное двуединство, которое можно обозначить термином Глобальное право. Глобальное право вместе с другими правовыми явлениями (правоотношениями, механизмами регулирования, правовыми режимами, правопорядком, правосознанием и т.п.) – это части Глобальной правовой системы, а она, в свою очередь, – часть более широкой Глобальной нормативной

---

<sup>14</sup> Байльдинов Е.Т. В поисках модели более гармоничного и справедливого мироустройства: концепция всеобщего (универсального) права.// Актуальные проблемы современного международного права: материалы X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции: в 2 ч. Ч. 1 / под ред. А.Х. Абашидзе, Е.В. Киселева. М.: РУДН, 2012. С. 78–86; Богатырёв В.В. Глобализация права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. 2012; Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Инфра-М, 2013; Коршунов А.Н. Идея глобального права: философско-методологические аспекты: автореф. дис. ... канд. философ. наук. Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2010; Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2015; Моисеев А.А. Суверенитет государства в современном мире. Международно-правовые аспекты. М.: Научная книга, 2006; Сеидов А.В. Международное право в эпоху глобализации. Эволюция концепции государственного суверенитета: монография. М.: Научная книга, 2005; Урсул А.Д. Глобальное измерение права // Юридические исследования. 2012. № 5. С. 25–48; Фархутдинов И.З. Международное или Глобальное право? // Юрист-международник. 2004. № 4. С. 12–31.

системы<sup>15</sup>. В обеих из них нашли свое место и развиваются два специфических правовых комплекса: транснациональное право и наднациональное право.

Международное финансовое право регулирует межгосударственные валютные, расчетные, кредитные отношения. К ним нужно отнести и бюджетные, долговые, налоговые, инвестиционные отношения, борьбу с отмыванием преступных доходов.

Международно-правовую основу международного финансового права составляют нормы международного финансового права, и прежде всего Устава Международного валютного фонда (МВФ). Еще в XIX в. вопросы межгосударственного взаимодействия в финансовой сфере рассматривались, в основном, на двусторонней основе и эпизодически. Системное формирование корпуса международно-правовых норм для этой сферы началось на Парижской конференции 1867 г.; на ней были выработаны правила для определения валютных курсов, конвертируемости валют, обеспечения равновесия платежных балансов. Конечно, в первую очередь имелись в виду проблемы развитых – «цивилизованных» – государств того времени и задачи торговли между ними. На парижской конференции денежная единица каждой страны-участницы была зафиксирована на определенном количестве золота: таким образом, устанавливался «золотой стандарт» валют. В последующем, на Генуэзской конференции (1922 г.), в межгосударственные расчеты были задействованы не только золото, но и ценные бумаги – девизы: векселя, чеки и др. («золотодевизный стандарт»). На Бреттонвудской конференции (1945 г.) национальные валюты были «привязаны» к американскому доллару («долларовый стандарт»). Институционально-правовой основой этой системы стал Международный валютный фонд. В 70-х гг. произошло

---

<sup>15</sup> Шумилов В.М. Международное экономическое право в эпоху глобализации. // Московский журнал международного права. 2001. № 2. С. 167–203; Шумилов В.М. Глобализация мировой экономики и Глобальная правовая система. // Внешнеэкономический бюллетень. 2002. № 8. С. 75–80; № 9. С. 70–75.

новое изменение – уже в рамках МВФ: переход на «мультивалютный стандарт»; каждое государство получило право самостоятельно выбирать валюту, к которой привязывались национальные деньги. В качестве коллективной резервной валюты была введена искусственная валютная единица надгосударственного характера – специальные права заимствования, СДР (SDR).

Предпринимаются попытки отдельные аспекты правоотношений на фондовом рынке регулировать международно-правовыми нормами. Так, в рамках ЮНСИТРАЛ была разработана Конвенция ООН о международных переводных векселях и международных простых векселях 1988 г.

Еще один срез международного финансового правопорядка – это состояние дел в международной кредитной системе, где взаимодействуют друг с другом государства, международные организации, транснациональные банки, государственные и частные банки разных государств. Центральной структурой в этой системе можно считать Банк международных расчетов (БМР) – международную организацию центральных банков. Интерес представляет сам статус БМР, который обладает, как представляется, двойной природой, подобно статусу центральных банков во внутренней правовой системе государств. С одной стороны, центральные банки во многих странах представляют собой органы государства, а с другой стороны – они вправе осуществлять финансовые операции на коммерческой основе подобно любому частному коммерческому банку. Можно предположить, что БМР – это международная организация *suī generis*, а правоотношения, складывающиеся между центральными банками, – международные правоотношения *suī generis*.

В рамках БМР – Базельского комитета банковского надзора – принимаются акты, получившие название «Базель 1», «Базель 2», «Базель 3»; эти акты содержат требования к банкам-операторам в государствах-участниках. Нормы данных актов реализуются во внутреннем законодательстве, как правило, через инструкции центральных банков и/или законы. Сложилось своего рода распределение компетенции между МВФ и БМР:

МВФ регулирует проблематику платежных балансов и валютных курсов; БМР – требования к внутренним банковским системам в части платежно-расчетной и кредитной деятельности. Национальным банкам также адресованы рекомендации «Специальной финансовой комиссии по проблемам отмывания грязных денег» (ФАТФ).

Другим важным институциональным звеном на глобальном кредитном рынке является Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Оперативные функции МБРР заключаются в том, чтобы предоставлять долгосрочные кредиты и гарантировать частные инвестиции за рубежом, преимущественно в развивающихся странах. Естественно, кредиты МБРР по большому счету и по своей сути не являются никакой «экономической помощью»; это все лишь еще одно средство обеспечения интересов западных стран в международной экономической системе.

Предметом унификации и гармонизации норм международного, финансового права являются материальные, коллизионные и процессуальные нормы в разных объемах и сочетаниях. Источниками импульсов к сближению разнонациональных законов являются современные тенденции к созданию единого «гармонизированного правового пространства», основанного на общих подходах государств к идеям сотрудничества и интеграции. Нередко движение к единообразию в праве определяется взаимовлиянием правовых систем либо влиянием какой-нибудь одной правовой системы, «идущей в ногу со временем» или «опережающей свое время». Достаточно вспомнить «триумфальное шествие» по странам мира Гражданского кодекса Франции или влияние на гражданское законодательство многих стран Германского гражданского уложения.

В наше время «глобальных интеграционных процессов» широким признанием пользуются различные внутригосударственные доктрины международного финансового права, ориентированные на интенсивные приемы сближения национальных норм методом «распространения» и «внедрения» типовых и модельных финансовых актов, разработанных авторитетными

международными финансовыми организациями, экспертными юридическими группами корпоративных структур и отдельными специалистами.

Сегодня мы являемся свидетелями появления нового направления международного экономического, частного и финансового права, которое впервые в мире и в российской юридической науке было сформулировано и обосновано появление Глобальной правовой системы.

Современные жизненные процессы изменяют общественные отношения, которые регулируются правом с 60-х гг. XX в., внутренние интересы государств подчиняются внешним интеграционным мировым процессам глобализации и правовые науки реагируют на эти изменения сущности и содержания в трех направлениях:

- инкорпорация частного, гражданского и финансового международного права в национальные отрасли права;
- исследования правового регулирования различных форм и проявлений интеграции, и
- анализ по изменению права в условиях глобализации.

Возможна необходимость объединения этих многочисленных интеграционных правопорядков в более глобальном, а иногда, и общемировом направлении.

Её достаточно полно писали российские ученые-правоведы Байльдинов Е.Т., Богатырёв В.В., Коршунов А.Н., Марченко М.Н., Сеидов А.В., Урсул А.Д., Файхутдинов И.З. и Шумилов В.М., на работы которых мы ссылаемся в нашей статье (см. сноски).

**Гацולהва Алефтина Хадзибекировна,**  
*кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой  
государственного права юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный университет  
имени Коста Левановича Хетагурова»,  
aleftina.57@mail.ru;*

**Дзлиев Марат Феликсович,**  
*магистрант 2 курса юридического факультета  
ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный  
университет имени Коста Левановича Хетагурова»,  
magvika@yandex.ru*

## **ВОПРОСЫ РЕЛИГИОЗНОЙ ТАЙНЫ КАК ЭЛЕМЕНТА КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В ТРЕХ ОСНОВНЫХ МИРОВЫХ РЕЛИГИЯХ**

В статье рассматриваются вопросы определения понятия религиозной тайны соблюдения религиозной тайны в трех основных мировых религиях, кратко охарактеризовано представление о религиозной тайне в православии, исламе и иудаизме как элемента конституционного принципа как свобода вероисповедания.

**Ключевые слова:** религиозная тайна, свобода вероисповедания, тайна исповеди, тауба, виддуй.

В соответствии со ст. 23 Конституции России любой гражданин наделяется право «на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени». В свою очередь, ст. 28 Конституции России, устанавливая свободу вероисповедания, гарантирует защиту, охрану и соблюдение различных видов тайны, т.е. религиозной тайны. Определяя религиозную тайну как объект, подлежащий защите и охране, государство в лице законодателя тем самым устанавливает ее правовую природу. Это обусловлено необходимостью обеспечения конституционной свободы вероисповедания, признав и придав определённую законность внутренним установлениям религиозных объединений и положениям канонического права.

Учитывая специфичность признаков религиозной тайны, отделение ее от иных видов охраняемых законом тайн, не представляется проблематичным. Определяющим в религиозной тайне является наличие особых форм и содержания, предопределенных особенностями такого конституционного принципа как свобода вероисповедания. Существующие обязанности религиозных служителей, основанные на доверии, являются результатом отображения профессиональной тайны в сфере религиозных отношений, а именно, тех правоотношений, которые складываются в связи с реализацией гражданами и религиозными объединениями конституционной свободы вероисповедания в части права на религиозную тайну.

Рассмотрев, как регулируется религиозная тайна в трех основных религиозных конфессиях, представленных в России, нормативными системами и внутренними установлениями, можно кратко охарактеризовать представление о религиозной тайне в православии, исламе и иудаизме.

В православной сакраментологии<sup>1</sup> под покаянием – (др. греч. μετάνοια, (буквально: «после ума; перемена ума»)<sup>2</sup> подразумевается особое церковное таинство разрешения кающегося от грехов от Бога через священника<sup>3</sup>. При этом акцент сделан на том, что посредничество священника является необходимым условием<sup>4</sup>.

Во времена первых христиан существовала публичная исповедь: кающийся выходил на амвон и исповедовал совершенные грехи не перед единственным свидетелем, а перед всей

---

<sup>1</sup> Раздел теологии, посвященный таинствам.

<sup>2</sup> Покаяние в христианстве. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Покаяние в христианстве](https://ru.wikipedia.org/wiki/Покаяние_в_христианстве)

<sup>3</sup> Пространный христианский Катихизис Православной Кафолической Восточной Церкви / сост. свт. Филарет (Дроздов). М., 2006. С. 81.

<sup>4</sup> Евгений, архиепископ Верейский. Таинство покаяния: Богословский аспект // Материалы V Международной богословской конференции Русской Православной Церкви «Православное учение о церковных таинствах» (Москва, 13–16.11.2007). URL: <http://www.mpda.ru/uploaded/doc/doklad.pdf>. (дата обращения: 20.2.2016).



Церковью – общиной<sup>5</sup>. Но уже в конце IV века Константинопольским Патриархом Нектарием (381–398) упраздняется подобная практика, а с V века единственной формой становится частная исповедь<sup>6</sup>. При этом нарушитель тайны исповеди мог подвергнуться как церковному, так и светскому наказанию.

В дополнение к Духовному Регламенту Петра Великого 1722 г. были изданы «Правилах причта церковнаго»<sup>7</sup>, где устанавливаются санкции за разглашение тайны исповеди: лишение духовного сана и предание светскому суду, подвергавшего священника, нарушившего тайну исповеди телесным наказаниям с учетом каждого отдельного случая.

В современной Русской Православной Церкви существующая концепция устанавливает запрет священнику нарушать тайну исповеди, личные тайны (тайну усыновления и др.). Может возникнуть вопрос: как быть, если кающийся в своей исповеди касается готовящегося преступления. Ответ может быть только однозначным: священник должен предпринять все необходимое для предотвращения преступления. В Основах социальной концепции Русской Православной Церкви высказывается предложение на случай безуспешности таких попыток: священнослужителю предписывается обязанность, сохранив в тайне имя исповедовавшегося, предостеречь тех, кому угрожает опасность<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Фомин Игорь, протоиерей. Что такое общая и публичная исповедь? URL: <http://foma.ru/chto-takoe-obshhaya-i-publichnaya-ispoved.html>

<sup>6</sup> Подробнее см.: Андреев К.М. Понятие и особенности религиозной тайны в рамках реализации конституционной свободы вероисповедания. М.: Юриспруденция, 2015. С. 19–20.

<sup>7</sup> URL: [https://books.google.ru/books?id=r6heAAAAcAAJ&pg=PA161&lpg=PA161&dq=«Правилахъ+причта+церковнаго»,+изданных+въ+1722&source=bl&ots=OiMN9CLixA&sig=vfNBvqytLdmr24ENQEqsQqX\\_S5Q&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKewjrsf3WweXKAhXk63IKHXduD9MQ6AEIIDAB#v=onepage&q=%C2%AB%D0](https://books.google.ru/books?id=r6heAAAAcAAJ&pg=PA161&lpg=PA161&dq=«Правилахъ+причта+церковнаго»,+изданных+въ+1722&source=bl&ots=OiMN9CLixA&sig=vfNBvqytLdmr24ENQEqsQqX_S5Q&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKewjrsf3WweXKAhXk63IKHXduD9MQ6AEIIDAB#v=onepage&q=%C2%AB%D0)

<sup>8</sup> См.: Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. М.: Отдел внешних церковных связей Московского Патриархата, 2008. С. 63; Андреев К.М. Понятие и особенности религиозной тайны в рамках реа-

Религиозная тайна далеко не исчерпывается тайной исповеди. Сюда можно отнести и закрытые заседания Священного Синода<sup>9</sup>, тайнось голосования при избирании из числа кандидатов Патриарха Московского и всея Руси, тайнось даяния – пожертвования<sup>10</sup>; последнее вытекает из евангельского принципа не творить милостыни перед людьми<sup>11</sup>.

С последним перекликаются два вида пожертвований, установленные в исламе, это: закят – обязательное пожертвование, один из столпов ислама и садака – добровольное пожертвование. Садака рекомендуется раздавать тайно – именно такое пожертвование, совершенное не на напоказ согласно Суре «Фатыр» (Творец<sup>12</sup> или Ангелы<sup>13</sup>), является более совершенным.

В исламе не принято исповедоваться перед человеком, тауба (араб. التوبة – покаяние) является личным актом веры. Более того, мусульманину должен хранить тайну своего греха, чтобы он не стал соблазном для других. Если же информация о грехе становится известной другому мусульманину, то последний обязан сохранять ее в тайне, а не распространять<sup>14</sup>. Следует также отметить существующий погребальный обряд (джаназа), который предполагает ограничение доступа лиц, а мусульманин, омывающий покойника перед похоронами (гассал), обязан сохранять в тайне сведения о физических недостатках и изъя-

---

лизации конституционной свободы вероисповедания. М.: Юриспруденция, 2015. С. 19–24.

<sup>9</sup> Устав Русской Православной Церкви от 2000 года (в ред. от 2016 г.). URL: <http://www.patriarchia.ru/db/document/133114/>.

<sup>10</sup> Экземплярский В.И. Учение древней Церкви о собственности и милостыне. Краснодар: Текст, 2013. С. 173–174, 223–224.

<sup>11</sup> Библия. Книги Священного Писания канонические. Новый Завет. М.: Славянское евангельское общество, 2012. С. 6.

<sup>12</sup> Коран: Перевод смыслов и комментарии Иман Валерии Пороховой. М.: Рипол Классик. 2013. С. 467.

<sup>13</sup> Коран / пер. и коммент. И.Ю. Крачковского; авт. вступ. ст. П.А. Грязневич, В.И. Беляев. 2-е изд. М.: Физкультура и спорт, 1990. С. 358.

<sup>14</sup> См. об этом: Имам аль Бухари. Адаб аль муфрад. Хадисы пророка о достойном поведении. СПб.: Диля, 2009. С. 123–124.

нах покойника, ставших ему известными во время омовения<sup>15</sup>. Хиджаб (араб. – покрывало) – традиционная женская верхняя одежда согласно суре 24 «Свет», Аят 31106 Корана выступает как средство оберегания личной визуальной информации мусульманки как религиозной тайны<sup>16</sup>.

В иудаизме, также, как и в исламе, исповедание (виддуй – иврит) не допускает присутствия посредника<sup>17</sup>. На специальной церемонии во время синагогальной службы в «День Искупления» (праздник Йом Кипур), община произносит алфавитный список грехов шепотом<sup>18</sup>. Это означает, что верующий, осознав свои грехи, не свидетельствует против самого себя и не доверяет свои тайны посреднику в лице человека<sup>19</sup>. В практику иудаизма хасидского толка подобие частной исповеди ввел известный в хасидизме «цадик» (ивр. – праведник) раввин Нахман из Брацлава<sup>20</sup>. Данная практика частной исповеди, следует отметить, не является распространенной и существует только у части хасидов. Следует также отметить, что в иудаизме грех, совершенный против ближнего, не искупается до помирения согрешившего с обиженным им, который необходимо совершить лично, но, «...в случае, если это ему технически сложно...

---

<sup>15</sup> Джаназа – описание погребального обряда в исламе. URL: <http://www.islam.lv/books/dzanaza.pdf>

<sup>16</sup> Андреев К.М. Понятие и особенности религиозной тайны в рамках реализации конституционной свободы вероисповедания. – М.: Юриспруденция, 2015. – С. 43–46.

<sup>17</sup> Исповедь // Электронная еврейская энцикл. URL: <http://www.eleven.co.il/article/11858>.

<sup>18</sup> Шломо Ганцфрид, рав. Кицур Шульхан Арух (с приложением заповедей, действующих в земле Израиля с краткими примечаниями на основе Мишна Брура к тем местам, где его мнение расходится с мнением автора Кицур Шульхан Арух) // Конгресс еврейских религиозных организаций и объединений в России. М., 1999. С. 347.

<sup>19</sup> Вук Г. Это Б-о-г мой. 4-е изд. Иерусалим: Шамир, 1990. URL: <http://www.jew.ru/sitep/biblio/index.php3?biblo=wouk>

<sup>20</sup> Нахман из Брацлава // Электронная еврейская энцикл. URL: <http://www.eleven.co.il/article/12927>.

можно сделать это через посредника»<sup>21</sup>. Таким образом, у посредника возникает обязанность сохранить доверенную ему информацию, являющейся личной религиозной тайной кающегося и того, кому покаяние приносится. Верующий в личной беседе с раввином может поверять ему конфиденциальную информацию о своей личной жизни. При этом обязанность ее хранения в тайне проистекает из этических норм и принципов профессиональной деятельности раввина, а не из сакральности акта духовной консультации.

Кодифицированные Маймонидом в «Мишне Тора» в разделе «Галахические постановления о дарах беднякам»<sup>22</sup> постановления о благотворительности цдака<sup>23</sup>, высшими проявлением цдака объявляют тайное пожертвование<sup>24</sup>, когда дающий знает, кому он дает, но нуждающийся не знает, от кого он получает, а также, когда дающий не знает, кому он дает, а нуждающийся не знает, от кого он получает. Только при наличии посредников, на которых распространяется обязанность хранить тайну пожертвования возможно выполнение данного требования (анонимного целевого пожертвования).

В конституционно-правовом значении, как указывалось выше, религиозная тайна, понимается как связанная с реализацией конституционно гарантированной свободы вероисповедания тайна<sup>25</sup>, основным видом которой является тайна испове-

---

<sup>21</sup> Шломо Ганцфрид, рав. Кицур Шульхан Арух. С. 346.

<sup>22</sup> Маймонид // Электронная еврейская энцикл. URL: <http://www.eleven.co.il/article/12576>

<sup>23</sup> Цдака – заповедь о пожертвовании. URL: <http://sinagoga.jeps.ru/iudaizm/praktika-evrejskoj-zhizni/czdaka-zapoved-o-pozhertvovanii.html>;

Благотворительность // Электронная еврейская энцикл. URL: <http://www.eleven.co.il/article/10646>

<sup>24</sup> Андреев К.М. Понятие и особенности религиозной тайны в рамках реализации конституционной свободы вероисповедания. М.: Юриспруденция, 2015. С. 37–43.

<sup>25</sup> См.: Правовая гарантия привилегии священника при покаянии и юридическое определение. URL: <http://definitions.uslegal.com/p/priest-penitent-privilege> (дата обращения 20.03.2016).

ди<sup>26</sup>. Общим представляется определение, данное А.В. Пчелинцевым: «под тайные исповеди понимаются сведения, ставшие известными священнослужителю во время таинства покаяния и которые защищены от разглашения законом и внутренними установлениями религиозных объединений»<sup>27</sup>. В настоящее время среди российских и зарубежных юристов существует точка зрения, согласно которой в отношении любой информации, доверенной им верующими в ходе исполнения ими духовного наставничества, священнослужители несут определенные юридические обязанности по сохранению режима конфиденциальности. Все чаще представители духовенства сталкиваются с ранее вменяемыми иным профессиональным группам правовыми последствиями профессиональной халатности или преднамеренного причинения вреда. Сегодня очевидно, что религиозная тайна представляет результат, в том числе, трансформации профессиональной тайны в сфере религиозных отношений – применительно к исполнению своих профессиональных религиозных обязанностей служителями. И в этом состоит один из элементов ее нормативной природы. В целом говоря о религиозной тайне и ее правовом статусе, нельзя не упомянуть о конфиденциальности информации, связанной с внутренней деятельностью религиозной организации. Более высокий стандарт поведения и так называемые «фидуциарные обязанности», представляющие собой обязанности действовать в наилучших интересах религиозного объединения, несут должностные лица и руководители религиозных объединений. Обязанность выполнения внутренних установлений религиозного объединения, включающих хранение религиозной тайны, распространяется при этом на каждого участника религиозного объединения.

---

<sup>26</sup> См.: Понкин И.В. Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере религии и защита государством религиозных чувств и достоинства личности верующих // Религия и право. 2014. № 3.

<sup>27</sup> Пчелинцев А.В. Конституционные гарантии свободы вероисповедания и правомерной деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. С. 214.

На Западе в последние годы часто ставится вопрос о конфиденциальности церковных документов, в силу ведения церковных книг в электронном виде и опасения верующих об утечке их конфиденциальной информации, а также в силу возникновения требований бывших верующих об аннулировании записей их принадлежности к религиозному объединению. На религиозного служителя профессиональной тайной налагается обязанность сохранять конфиденциальную информацию, содержащуюся в таких специфических документах, как записки «о здравии», «за упокой», подаваемых религиозному объединению или ее религиозному служителю верующими для производства определенного религиозного обряда или ритуала, конфиденциальную информацию, содержащуюся в «письмах святым» («письмах Богу» и т.д.), возлагаемых верующими лично на могилы святых и на почитаемые святые места и к которым служители имеют доступ, или передаваемых для такого возложения через посредников (религиозных служителей, других верующих). Конфиденциальную информацию о жертвователе, который совершает лично анонимное пожертвование, или целевое пожертвование через посредника (священника, другого верующего и т.д.), выражая при этом волю остаться анонимным, религиозное объединение, его служители обязаны сохранять в тайне. На конфиденциальную информацию собственной религиозной принадлежности верующего, а также его личную визуальную информацию (использование чадры женщинами в исламе, скрывающиеся под чалмой волосы сикха и др.) также распространяется режим религиозной тайны. Вследствие принятого религиозными служителями, а также и верующими добровольного обета молчания, обязаны хранить религиозную тайну конфиденциальной информации о себе, других лицах (фактах, событиях, обстоятельствах и т.д.). На лиц, участвующих в деятельности религиозных судов, включая сведения об участниках процесса, его ходе и, в некоторых случаях, о его итогах также распространяется профессиональная религиозная тайна Тайну сакральных мест и предметов, в соответствии с внутренними установлениями религиозных объединений, религиозные

служители обязаны соблюдать. Запреты на несанкционированный доступ к отдельным культовым местам и предметам, а также к церемониям похорон, и захоронениям, включая захоронения на конфессиональных кладбищах содержатся в ряде внутренних установлений религиозных объединений.

Такие сведения как конфиденциальная информация, полученная религиозным служителем в рамках беседы, проводимой перед вступлением лиц, к нему обращающихся, в церковный брак; конфиденциальная информация, полученная религиозным служителем во время беседы с верующим, обращающимся к религиозному служителю за получением духовного совета, включая беседу по телефону, посредством средств электронной связи, переписки, конфиденциальная информация, полученная религиозным служителем о верующем и/или его близких на основе собственных умозаключений или полученная от третьих лиц; в некоторых случаях – конфиденциальная информация, полученная верующим от священнослужителя в виде духовных рекомендаций, нравоучений, которую священнослужитель счел и обозначил как неподлежащую несанкционированному разглашению, должны приравниваться к объекту тайны исповеди (как виду религиозной тайны). Целым рядом авторов разделяется подход, связанный с необходимостью расширительного толкования религиозной тайны (исповеди). Целесообразнее, как считает И.Л. Петрухин, говорить в рамках неприкосновенности частной жизни, не ограничиваясь только тайной исповеди, о религиозных тайнах двух видов: «тайна верующего, его право скрывать свою принадлежность к религии вообще и к отдельным вероучениям в частности и тайна, доверенная священнику, которую он не должен разглашать»<sup>28</sup>. Тайна исповеди, как пишет И.В. Понкин, не только распространяется на вопросы дачи показаний правоохранительным органам. По ряду вопросов законодательством (например, тайна усыновления) дополнительно устанавливается Императив охраны сведений,

---

<sup>28</sup> Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М.: ИГП РАН, 1998. С. 220.

полученных не только из исповеди, но и из бесед с верующими, в качестве обязанности священнослужителя<sup>29</sup>.

Наличие 3-х групп религиозной тайны, обладающих обобщенными признаками, объединяющих 14 видов выявленных религиозных тайн выявляется исходя из критериев относимости и происхождения информации, охраняемой как религиозная тайна. Отграничить религиозную тайну от иных видов тайн, регулируемых действующим законодательством Российской Федерации и выделить отдельные ее виды и группы, не суживая понятия религиозной тайны только до тайны исповеди позволяют специфические признаки. Являясь результатом трансформации профессиональной тайны в сфере религиозных отношений, применительно к исполнению своих профессиональных религиозных обязанностей религиозными служителями, религиозная тайна, в отличие от государственной тайны, банковской тайны, коммерческой тайны и т.д., характеризуется наличием обусловленных спецификой свободы вероисповедания, фидуциарных обязанностей религиозных служителей особых формы и содержания.

---

<sup>29</sup> Понкин И.В. Комментарий к некоторым статьям Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2007. С. 39.



**Дзбоева Радмила Борисовна,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
radoaija@rambler.ru*

## **«ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ»: ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ**

Настоящая статья посвящена публичной собственности, что обусловлено в первую очередь направленностью конференции, а также подкреплено правовыми реалиями современности.

**Ключевые слова:** право собственности; публичная собственность; публично-правовой интерес, публично-правовое образование.

Дискуссия о содержании права собственности (юридическом, экономическом) ведется давно. Собственность – феномен, наиболее изученный в науке и на сегодняшний день, достаточно сложно привнести что-то новое, как в фундаментальное понятие, так и в интерпретацию подходов к правовому институту собственности, отношений собственности.

Настоящая статья посвящена публичной собственности, что обусловлено в первую очередь направленностью конференции, а также подкреплено правовыми реалиями современности. Следует отметить, что непосредственный термин «публичная собственность» в юридической лексике (как зарубежной так и российской) уже давно стал общеупотребительным. Не представляет особого труда определить временные границы появления данного понятия в юридической терминологии. Представляется наиболее очевидным, что произошло это после выделения публичной власти как правовой категории<sup>1</sup>.

Если говорить о фундаментальном понятии, то наиболее отражающим суть публичной собственности представляется следующее: «Публичная собственность – это отношения гос-

---

<sup>1</sup> Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.

подства над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, государственных образований, муниципальных образований). Публичная собственность также представляется как совокупность материальных благ, предназначенных для удовлетворения публичных интересов»<sup>2</sup>. Безусловно, данное определение неоспорно, иначе и дискуссия о содержании собственности как таковой, ее видах и походах к пониманию, уже давно бы прекратилась.

Обозначим несколько правовых подходов к понятию «публичная собственность». Первый. Некоторые ученые выделяют исключительно государственную собственность, имущество «национального достояния». Такой подход сохраняет традиции советского гражданского законодательства. В.П. Мозолин, определяет такое имущество, как имущество, которое должно находиться в исключительной собственности народа как необходимое для использования в интересах и для нужд всего общества. С.А. Сосна полагает, что необходимо признание категории «общественного достояния» как имущества общественного назначения, на которое не распространяется право публичной собственности, однако публично-правовое образование имеет определенные права. В.Д. Мазаев также признает необходимость обособления «национального достояния».

Второй подход. Ряд исследователей обосновывают, что понятие «публичная собственность» неотделимо от понятия «общественная собственность». Если предположить, что цель любой публичной собственности это удовлетворение интересов общества, то неважно, оформлено ли право (государственной,

---

<sup>2</sup> Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности. М.: Институт права и публичной политики, 2004. С. 22.; Мазаев В.Д. Конституционное единство публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 3. С. 41–43; Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004.

муниципальной, публичной) собственности на то или иное имущество или же данное право не оформлено вовсе, а имущество является общедоступным (водный объект, например). На наш взгляд, данный подход не учитывает особенностей существования публичной власти.

Третий подход. Видом имущества, которое следует отнести к публичной собственности, является имущество находящееся в собственности публично-правовых образований. Так называемое иное имущество, не составляющее их исключительную собственность. Это имущество может участвовать в гражданском обороте, переходить в собственность физических и юридических лиц, иных публично-правовых образований. В то же время использование указанного имущества должно носить целевой характер, обусловленный публичными интересами.

И четвертый подход. Далеко не все исследователи (и автор в их числе) являются сторонниками разграничения собственности на частную и публичную<sup>3</sup>: «Публичная собственность, в отличие от частной, – всегда как бы собственность без хозяина, вследствие чего возникают условия для злоупотреблений, в том числе и в части своевременности предъявления исков»<sup>4</sup>. Очень распространенное суждение Д.И. Мейера, любимое многими правоведами, прямо на это указывает и говорит о том, что государственные органы не только не имеют интереса охранять выгоды казны, но даже из личных, корыстных побуждений могут действовать прямо к ее ущербу. Такой признак публичной собственности, как повышенная уязвимость для злоупотреблений, имеет нравственное значение, поскольку касается добросовестности людей. Закрепление одинакового правового режима для всех форм собственности без учета этого

---

<sup>3</sup> Бородач М.В. Методологические превратности практической реализации норм Конституции России о формах собственности, или «Публична ли публичная собственность?» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 22. С. 10–14.

<sup>4</sup> Саурин А.А. К вопросу о понятии «публичная собственность» // Юридический мир. 2013. № 2. С. 8–12.

фактора установило бы несправедливое равенство. Учет указанного признака способствует утверждению справедливого неравенства»<sup>5</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что публичная собственность разноплановое и неоднородное явление. Ее отличия: принадлежность публичному (властвующему) собственнику; особая конструкция (особое содержание) права публичной собственности, отличающаяся от традиционной «триады» (права владения, пользования и распоряжения).

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

## **ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК КАК ОБЪЕКТ АНТИКРИЗИСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОБЗОР ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕР В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**Ключевые слова:** финансовый рынок, финансовый кризис, финансовый регулятор, мегарегулятор, саморегулирование, пруденциальное регулирование, Банк России, некредитные финансовые организации, Financial Services Authority, Financial Conduct Authority, Управления финансового контроля Японии, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Совет по контролю за финансовой стабильностью, European Securities and Markets Authority – ESMA.

Состояние мировой финансовой системы на протяжении последних нескольких лет характеризуется нестабильностью, вызванной кризисными явлениями в экономике. Помимо прямых убытков она наносит ощутимый удар по инвестиционной активности населения. Последнее обстоятельство явилось до-

---

<sup>5</sup> Цит. по: Саурин А.А. К вопросу о понятии «публичная собственность» // Юридический мир. 2013. № 2. С. 8–12.

полнительным фактором, ухудшающим финансовую ситуацию целых регионов. В целях поиска оптимальных решений по преодолению негативных явлений в финансовом секторе в ряде государств осуществляется реорганизация системы регулирования инвестиционно-финансовых отношений.

Стоит заметить, что опыт последних десятилетий прошлого века демонстрирует, что по мере либерализации финансовой сферы постепенно ускоряется процесс ее интернационализации, возникают тенденции к универсализации и слиянию, финансовые организации переходят от раздельного проведения операций к смешанным формам хозяйствования (например, банковская деятельность, осуществляется одновременно с инвестиционной и т.п.). В этих условиях органы финансового надзора также начинают тяготеть к слиянию в единое целое для осуществления централизованного контроля за всей финансовой деятельностью, что и происходит сейчас во многих странах. Правительство Великобритании, в которой, как известно, в регулировании отношений, связанных с обращением ценных бумаг, традиционно большую роль играло саморегулирование, с конца 90-х гг прошлого века начало переход к системе централизованного регулирования отношений в области финансового рынка. Так в 1997 г. произошло слияние девяти различных ведомств (в том числе часть функций Банка Англии) создан специальный орган, (Financial Services Authority), который осуществляет функции по регулированию рынка ценных бумаг в соответствии с Законом о финансовых услугах и рынках (Financial Services and Markets Act 2000). Однако уже в 2010 г. было озвучено намерение упразднить его и передать его функции Банку Англии и ряду других государственных органов<sup>1</sup>. В результате в 2012г. прошло очередное реформирование системы. Был принят новый закон о финансовых услугах, и FSA было упразднено, на его основе были сформированы два различных

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я., Доронина Н.Г. Создание международного финансового центра: системный подход к решению правовых проблем // Российское право. 2010. № 11.

направления регулирования<sup>2</sup>. Одно из них – Управление по пруденциальному регулированию, которое вошло, как и предполагалось, в состав Банка Англии. Ряд специалистов считает, что передача этих функций Банку Англии несомненно является следствием антикризисного реагирования и ведет к дальнейшей централизации и усилению роли государственного регулирования<sup>3</sup>.

На ряду с ним создан новый независимый неправительственный орган Financial Conduct Authority (FCA), который выступает в качестве финансового регулятора, осуществляет мониторинг и надзор за компаниями, работающими в финансовом секторе<sup>4</sup>. Финансирование последнего осуществляется за счет средств самих компаний, таким образом, т.е. речь идет о традиционном для Британии саморегулировании. В целом означенную модель регулирования принято именовать «твин пикс». Она очень характерна для англосаксонской системы.

В Германии также существует независимое специализированное учреждение BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) – Федеральное управление по финансовому надзору. Оно не входит в систему государственных органов, финансируется по типу саморегулируемых организаций т.е. существует на средства компаний, но подотчетно Федеральному министерству финансов. Свою деятельность оно осуществляет с 2002 г. и является правопреемницей трех ранее существовавших ведомств. Правовой основой для его функционирования стали федеральные законы «О банковской деятельности» и «О финансовом надзоре и федеральном управлении» В

---

<sup>2</sup> Официальный сайт Управления по финансовому сервису. URL: <http://fsa.gov.uk>

<sup>3</sup> Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ № 13 (497), 2013 г. Выступление первого вице-президента Ассоциации региональных банков России А.А. Хандруева. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2013/VSF\\_NEW201306201950/VSF\\_NEW201306201950\\_p\\_006.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2013/VSF_NEW201306201950/VSF_NEW201306201950_p_006.htm)

<sup>4</sup> Официальный сайт ФСА. URL: <http://the-fca.org.uk>

его ведении более пяти тысяч организаций, как германских так и зарубежных<sup>5</sup>. Следует отметить, что авторитет этого управления в Европе в целом очень велик.

В Японии до 1997 г. все регулирование и надзор за финансовой сферой было сосредоточено в руках японского суперминистерства – Министерства финансов (называемого Okurasho). Оно контролировало весь спектр финансовых организаций: инвестиционных и брокерских компаний, страховых и даже частично банковских. Однако конец 80-х – начало 90-х гг. прошлого века ознаменовалось для Японии серьезными финансовыми проблемами, вызванными закрытостью консервативностью Японской финансовой системы. Было признано необходимым провести ее реформирование и либерализацию<sup>6</sup>. И вот в 1998 г. был принят и с 1999 г. вступил в силу закон о реформе финансовой системы, который сразу же по аналогии с Великобританией поименовали “Big Bang” (большой взрыв) и затем было принято решение о создании специализированного правительственного учреждения – Управления финансового контроля, которое подчинялось непосредственно Премьер-министру и осуществляло надзорные и регулирующие функции в отношении всех компаний, функционирующих на финансовом рынке.

Китай также идет по пути конкретизации, унификации и специализации функций по регулированию и контролю в сфере финансового рынка. Можно предположить, что в скором времени функции достаточно разрозненных сейчас ведомств, таких как, Народный банк Китая, Комитет по надзору за ценными бумагами, Комитет по страхованию и др. организации будут объединены в рамках единого финансового управления, контролирующее всю финансовую жизнь страны.

---

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт BaFin. URL: <http://bafin.de>, а также информационный сайт для потенциальных инвесторов. URL: <http://options-review.com>

<sup>6</sup> См.: Вешкин Ю.Г. Авагян Г.Л. Банковские системы зарубежных стран: курс лекций. М., 2004. URL: <http://economic.social.>osnovyi-finansov>>

Невозможно не упомянуть США, одного из главных действующих лиц на мировой финансовой арене. Финансовый кризис 2008 г. подтолкнул к принятию ряда поправок в сложившуюся систему регулирования. Так 21 июля 2010 г. Президентом США был подписан Закон Додда-Франка о реформе институтов Уолл Стрит и защите потребителей (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act), которым предусмотрено создание Совета по контролю за финансовой стабильностью<sup>7</sup>. В то же время специалистами было отмечено, что из-за ужесточения американского законодательства, в частности принятого еще в 2002 г. «Закона Сарбейнс-Оксли», устанавливающего жесткие правила финансовой отчетности не только для американских, но и зарубежных компаний, американские фондовые площадки стали менее привлекательны. Эти действия подтолкнули к уходу ряд иностранных компаний с Нью-Йоркской фондовой биржи и переходу на Лондонскую и другие крупные западноевропейские площадки.

Что касается Европейского Союза, то здесь хочется обратить внимание на деятельность специализированного независимого органа по надзору в сфере рынка ценных бумаг (European Securities and Markets Authority (ESMA)). Именно этот орган призван координировать деятельность национальных европейских регуляторов, унифицировать правила и требования к участникам биржевой торговли и другим финансовым организациям на финансовых рынках объединенной Европы. ЭСМА является независимым Органом Евросоюза, который был создан 1 января 2011 г. и работает в тесном сотрудничестве с другими европейскими надзорными Органами, в частности, ЕВА ответственным за банковский сектор, ЕИОРА – страхование и пенсионные фонды, и Европейским Советом по Системным рискам.

---

<sup>7</sup> Этот орган должен выполнять важную функцию наблюдения и контроля за системным риском и финансовыми холдингами, в целях предотвращения банкротства крупных финансовых компаний. В Совет входят представители Федерального казначейства, Комиссии по рынку ценных бумаг (SEC). См. Там же.



Одним из наиболее важных направлений в этой сфере считается порядок раскрытия информации. Ежегодно ESMA публикует Обзоры сопоставимости и качества раскрытия информации на основе международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) финансовыми институтами.

Обзоры также содержат рекомендации, направленные на повышение прозрачности финансовой отчетности, за счет улучшения раскрытия информации в определенных ключевых областях. Глава ЭСМА Стивен Стул в 2012 г. заявил, что «точность и сопоставимость финансовой отчетности играет ключевую роль в поддержании как инвестора, так и его уверенности в рынке, что в свою очередь способствует финансовой стабильности и устойчивому экономическому росту».

В 2012 г. ЭСМА опубликовала Обзор , составленный на основе анализа отчетности финансовых институтов в разных странах ЕС с целью оценки их сопоставимости и качества раскрытия информации. Анализ был основан на выборке из 39 крупных европейских финансовых организаций от 16 юрисдикций<sup>8</sup>.

Кроме того ЭСМА вправе уведомлять национальные компетентные правоприменительные органы, которые должны принимать соответствующие меры, в тех случаях, когда выявляются существенные нарушения требований МСФО<sup>9</sup>.

В этих условиях Россия, как и другие государства, чье финансовое равновесие нарушено кризисом, заинтересована в привлечении дополнительных средств в экономику из любых источников.

Основные направления современной инвестиционной политики были сформулированы в программных документах, в

---

<sup>8</sup> 2013/1664 Обзор Практики бухгалтерского Учета – Сопоставимость Финансовой Отчетности по МСФО и Финансовых Институтов в Европе.

<sup>9</sup> Подобный порядок предусмотрен Публичным Заявлением – наши общие Европейские приоритеты правоприменения (для финансовой отчетности 2013). См.: 2013–1634 Публичное Заявление – наши общие Европейские приоритеты правоприменения (для финансовой отчетности 2013).

первую очередь в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>10</sup>, «Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>11</sup>, «Плане мероприятий по созданию международного финансового центра в России»<sup>12</sup>, «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации до 2015 года»<sup>13</sup>, «Государственной программы защиты прав инвесторов на 1998–1999 годы»<sup>14</sup> и др. В развитие названных выше программ разработан и принят целый ряд специальных законодательных актов, актов подзаконного характера. Внесены изменения в действующее законодательство. Каждый из указанных документов в большей или меньшей степени затрагивает и вопросы правовой защиты участников рассматриваемых отношений.

Определяющую роль в формировании концепции российского рынка ценных бумаг до 2013 г. играла Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР). Однако кризисные явления, охватившие мировую финансовую систему после 2008 г. требовали принятия организационных и правовых мер, направленных на преодоление этих негативных факторов.

Варианты реформирования системы регулирования в финансовом секторе неоднократно поднимались и обсуждались бизнес-сообществом и официальными организациями. В разработке проектов, вариантов, а также формирования специфической российской модели так называемого мегарегулятора финансового рынка активное участие принимали специалисты ФСФР, Банка России и саморегулируемых организаций.

---

<sup>10</sup> См. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 16-62-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р).

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р.

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-р.

<sup>13</sup> Совместное Заявление Правительства Российской Федерации № 1472п-П13 и Центрального Банка РФ № 01-001/1280 от 05.04.2011.

<sup>14</sup> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации 17.07.98 г. № 785.

Так 6 ноября 2012 года состоялось заседание "Открытого Правительства", на котором обсуждались направления по созданию мегарегулятора, органа, который должен сконцентрировать все функции по регулированию всего финансового сектора. Затем в ноябре прошли два заседания экспертного сообщества поэтому же вопросу. В январе 2013 г. указанная инициатива была поддержана Президентом и Правительством и уже в сентябре 2013 г. ФСФР была упразднена, а ее функции по контролю и надзору за финансовым рынком были переданы Банку России.

Таким образом на сегодняшний день, согласно поправок, принятых к Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «Банк России является органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) сфере их деятельности в соответствии с федеральными законами»<sup>15</sup>. Интересно, что эти же поправки легализовали термин некредитные финансовые организации, под которыми понимаются «лица», осуществляющие функции профессиональных участников рынка ценных бумаг; управляющих компаний инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; специализированных депозитариев инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерных инвестиционных фондов; клиринговую деятельность; деятельность организатора торговли; деятельность центрального депозитария; а также новый вид деятельности – репозитарную деятельность и др.<sup>16</sup>

Целями регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями признается в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям, защита прав и законных интересов инвесторов и иных потребителей финансовых услуг на финансовых рынках. С этой

---

<sup>15</sup> Гл. X.1 введена Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в закон о Центральном Банке РФ»

<sup>16</sup> Статья 76.1 введена Федеральным законом от 30.12.2015 № 430-ФЗ).

целью специализированные подразделения Банка России «вправе проводить проверки деятельности эмитентов и участников корпоративных отношений, направлять им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах, а также применяет иные меры, предусмотренные федеральными законами»<sup>17</sup>. Порядок проведения проверок и порядок применения иных мер, в том числе в отношении выявленных нарушений, устанавливаются нормативными актами Банка России<sup>18</sup>.

Регулирующие, контрольные и надзорные функции Банка России в сфере финансовых рынков, осуществляются через действующий на постоянной основе орган – Комитет финансового надзора, объединяющий руководителей структурных подразделений Банка России. Комитет финансового надзора принимает решения по основным вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков.

Положение о Комитете финансового надзора и его структура утверждаются Советом директоров. Руководитель Комитета финансового надзора назначается Председателем Банка России из числа членов Совета директоров.

Закон обязывает также Банк России в течение трех рабочих дней со дня выявления неисполнения некредитной финансовой организацией требований Банка России об устранении нарушения, связанного с представлением и раскрытием отчетности, и при обоснованных предположениях о наличии деяний, предусмотренных ст. 172.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, направить материалы в следственные органы, уполномоченные производить предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 172.1

---

<sup>17</sup> Ст. 76.2.

<sup>18</sup> См., например: Указание Банка России от 13.09.2015 № 3795-У «О порядке проведения Банком России проверок деятельности эмитентов и участников корпоративных отношений и порядке применения Банком России иных мер в целях защиты прав и законных интересов акционеров и инвесторов» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.12.2015 № 40144.

Уголовного кодекса Российской Федерации, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела<sup>19</sup>.

Таким образом, на основе осуществленного обзора можно сделать несколько выводов. Во-первых, большинство государств пытается формировать систему антикризисного регулирования на основе опыта предыдущих финансовых кризисов, а также выявления наиболее уязвимых областей в системе противодействия мошенничеству и злоупотреблениям, способным нанести непоправимый ущерб финансовой системе. Во-вторых, антикризисные меры последних лет направлены на централизацию регулирующих функций и усиление роли государственных органов. А в третьих, опыт демонстрирует, что одним из наиболее эффективных методов минимизации кризисных явлений в сфере финансов является пруденциальное регулирование, направленное на своевременное предупреждение неблагоприятных явлений и злоупотреблений, а также создание эффективных и адекватных форм защиты всех участников финансовых отношений от возможных неконтролируемых рисков.

**Мамедов Андрей Алиевич,**  
*доктор юридических наук, профессор*  
*кафедры административного и финансового права*  
*Юридического института*  
*Российского университета дружбы народов*

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ СУДЕБНЫХ АКТОВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Статья посвящена исследованию сближения национальных законодательств, их унификации в сфере исполнения судебных решений вследствие принятия международных и межгосударственных соглашений

---

<sup>19</sup> Ст. 76.8 введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 218-ФЗ.

и, как следствие данной правовой интеграции, формирование международно-правового института принудительного исполнения судебных решений.

**Ключевые слова:** исполнительное право, международная норма, глобализация, интегрированное право, имплементация, исполнение судебных решений, законодательство.

Одним из важнейших моментов постепенного стирания не только экономических, но и юрисдикционных барьеров в условиях глобализации является формирование глобального правового пространства. Поэтому, рассматривая административно-правовое регулирование в сфере исполнения судебных актов в современный период, нельзя не учитывать мировые интеграционные процессы, влияющие на развитие этого направления деятельности государства.

В этих условиях примечательная черта последних десятилетий – изменение соотношений международного и национального права. Примат международного права над национальным получил в настоящее время превалирующее признание. Анализируя соотношение современного международного права и национального права, отмечаем, что международное право стало жестким конкурентом национального права.

Правовая глобализация объективно ведет к унификации национальных правовых режимов в сфере исполнения судебных решений и появлению наднациональных/транснациональных элементов правового регулирования. Все больше вопросов внутренней юрисдикции передаются государствами под международно-правовое регулирование. В этих условиях процесс постепенного сближения норм исполнительного производства государств неизбежен и вызван, прежде всего, расширением объема принудительного исполнения иностранных судебных актов, международно-правовой стандартизацией нормативных требований к деятельности служб судебных приставов. Поэтому, рассматривая административно-правовое регулирование отношений в сфере исполнения судебных актов в современный период, нельзя не учитывать мировые интеграционные процессы в правовой сфере. Формирование единого правового

пространства означает, прежде всего, согласование норм, регулирующих административные отношения при исполнении судебных актов, целью которого является ликвидация ограничений, препятствующих исполнению судебных актов в любой стране независимо от страны местонахождения организации и местопребывания гражданина.

С этой целью Европейской комиссией по эффективности правосудия (СЕРЕЖ) разработаны интегрированные нормы-принципы<sup>1</sup>, положенные в основу создания единого европейского законодательства в области исполнения судебных актов:

- исполнение судебных актов эффективным образом и в разумные сроки;

- беспристрастность и прозрачность работы судебных приставов;

- принудительное исполнение – введение в действие судебных актов соответствии с законодательством, согласно которому ответчик обязывается сделать что-либо, воздержаться от какого-либо действия или уплатить назначенную судом сумму.

- право граждан на защиту своих прав и оспаривание незаконных судебных актов;

- обязанность государства обеспечить, в случае необходимости, права всем лицам, получающим окончательное и обязательное решение суда, на его принудительное исполнение.

Руководящие международные нормы-принципы Европейского законодательства в сфере исполнения судебных актов регламентируют :

1. Повышение эффективности и рациональности процедуры исполнения судебных актов:

- исполнение судебных актов должно определяться и регулироваться четкими правовыми нормами, устанавливающими полномочия, права и обязанности сторон и третьих лиц;

- процедура исполнения судебных актов должна быть детально регламентирована в законодательстве, чтобы быть до-

---

<sup>1</sup> Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement // Updated – 23.01.2016.

стоверной и прозрачной, а также насколько возможно предсказуемой и эффективной;

- органы государственной власти должны способствовать сотрудничеству сторон, участвующих в процедуре исполнения судебных актов;

- ответчики должны предоставлять всю информацию о своих доходах, средствах и по другим соответствующим вопросам;

- органы государственной власти должны создать механизм предупреждения случаев злоупотребления процедурой исполнения судебных актов одной из сторон;

- исполнение судебного акта может быть отложено только по основаниям, предусмотренным законодательством. Отложение исполнения судебного акта может быть обжаловано в суд;

- при проведении процедуры исполнения судебных актов необходимо разумно соотносить интересы как истца, так и ответчика, а в некоторых случаях учитывать интересы третьих лиц, и прежде всего, учитываться интересы детей;

- должны иметь правовую защиту некоторые основные доходы и имущество ответчика как необходимые средства трудовой деятельности, основные социальные пособия, денежные средства на лечение и медикаменты.

## 2. Процедура исполнения судебных актов должна:

- быть четко определена и легко осуществима служащими, ответственными за исполнение судебных актов;

- иметь исчерпывающее определение и перечисление принудительно применимых судебных актов и механизмов их вступления в силу;

- четко определять права и обязанности ответчиков, истцов и третьих лиц, а для двух последних категорий лиц также их ранжирование и права на взысканные денежные средства, распределенные среди истцов;

- предусматривать наиболее эффективные и подходящие средства вручения исполнительных документов;



– предусматривать меры предупреждения и предотвращения процессуальных злоупотреблений;

– предусматривать право сторон ходатайствовать о приостановлении процедуры исполнения судебных актов в целях обеспечения защиты прав и интересов сторон;

– предусматривать в случаях необходимости право на обжалование судебных актов, принятых при проведении процедуры их исполнения.

3. Оплата расходов на исполнение судебных актов должна находиться в разумных пределах, предусмотрена законодательством и заранее известна сторонам.

4. Расходы на процедуру принудительного исполнения судебных актов должны быть соразмерны искомому требованию, сумме иска и интересам ответчика.

5. Обязанность оплаты расходов на принудительное исполнение судебных актов обычно должна возлагаться на ответчика. В случае же злоупотреблений со стороны других сторон при проведении процедуры принудительного исполнения судебных актов обязанность покрытия расходов может быть возложена на эти стороны.

6. Обыски и конфискация имущества ответчиков должны проводиться насколько возможно эффективно и с учетом соответствующих прав человека и положений о защите информации.

7. Имущество ответчика должно быть продано быстро, но при этом необходимо стараться продать его по наиболее высокой рыночной цене, избегая дорогостоящей и лишней недооценки.

В ближайшей перспективе глобализация приведет к унификации законодательства и международно-правовой стандартизации нормативных требований к деятельности национальных служб судебных приставов.

В процессе создания целостного законодательства в сфере исполнения судебных решений, основанного на международных нормах-принципах, подчиняющегося единой правовой логике, необходимо учитывать как неолиберальные мировые тен-

денции в правовой сфере, так и разнообразную природу национальных правовых систем. При этом необходимо отметить, что процесс глобализации усилил и роль взаимосвязи между национальным правом и международным правом. Возрастание роли взаимодействия международного и национального права вследствие глобализационных тенденций в сфере исполнения судебных решений в современных условиях проявляется прежде всего:

- в увеличении числа международных договоров в сфере исполнения судебных решений;

- «максимальной приближенности, непосредственном соприкосновении сфер регулирования»<sup>2</sup> международного права и национального права в сфере исполнения судебных решений.

В этих условиях регулирующие органы государств – службы судебных приставов все больше и больше ориентируются на сотрудничество в данной сфере управления государством, вырабатывая единые международные нормы-принципы.

Административно-правовое регулирование на основе выработанных международных норм-принципов делает транспарентными и единообразными требования, предъявляемые к правовому регулированию отношений в сфере исполнения судебных решений. А изменения, связанные с активизацией международно-правового сотрудничества в сфере исполнительного производства в условиях глобализации и вызванная в связи с этим необходимость в международно-правовом регулировании в этой сфере деятельности государства, напрямую затрагивают законотворческий процесс, связанный с принятием внутригосударственных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере исполнения судебных решений.

---

<sup>2</sup> Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк. 2002. С. 324.

**Павлов Дмитрий Михайлович,**  
*старший юрисконсульт войсковой части 71557,*  
*кандидат юридических наук*  
*dmitrymp@mail.ru;*

**Хвостов Павел Николаевич,**  
*референт войсковой части 71557*

## **БАНКОВСКАЯ ГАРАНТИЯ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Научная статья представляет собой правовой анализ законодательства, регулирующего институт банковской гарантии в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд. Кроме того, авторами вносятся ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства с целью сохранения бюджетных средств и защиты государственного заказчика от недобросовестных действий со стороны контрагентов.

**Ключевые слова:** банковская гарантия; закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, обеспечение исполнения контракта.

В период нестабильной экономической ситуации в стране предприниматели сталкиваются с серьезными финансовыми проблемами, что приводит к их неспособности исполнить взятые на себя обязательства. Причем возникают подобные затруднения у многих представителей бизнеса, начиная с индивидуальных предпринимателей и заканчивая крупными корпорациями.

В связи с этим, в настоящее время серьезно актуализируется применение обеспечения исполнения обязательств, которое, по мере возможности, призвано обеспечить стабильный хозяйственный оборот. Не являются исключением и отношения, возникающие при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд (далее – закупки для государственных нужд).

Несмотря на то, что государство, действующее в данных отношениях в лице государственных органов, государственных корпораций, органов управления государственными внебюджетными фондами либо государственных казенных учреждений, считается «сильной» стороной правоотношений, но оно также нуждается в защите от неисполнения обязательств участником закупок, в том числе по причине недобросовестных действий со стороны контрагентов и третьих лиц.

Нормой права, содержащейся в части 1 статьи 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44-ФЗ), на государственного заказчика возложена обязанность установить требование обеспечения исполнения контракта. Указывается данное требование в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта и приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом.

Однако из данного правила существует ряд исключений.

Так, в ч. 2 той же статьи закреплён перечень условий, при наличии которых данная обязанность заказчика трансформируется в его право. При этом, необходимо отметить, что подобная ситуация возникает только при таких способах определения поставщика (подрядчика, исполнителя) как запрос котировок и запрос предложений, а также при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), и лишь при определённых обстоятельствах, прямо поименованных в данном пункте.

Кроме того, в части 2.1 Правительство Российской Федерации наделено правом определять случаи и условия, при которых в 2015 и 2016 гг. заказчик вправе не устанавливать данное требование. На 2015 г. принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 г. № 199, устанавливающее 5 подобных случаев, однако, на данный момент, подобное постановление на 2016 г. не издано, хотя его проект разработан Минэкономразвития РФ и прошел общественные слуша-

ния, так что его издание, судя по всему, состоится в ближайшее время. Причём, необходимо отметить, что проект на 2016 г. устанавливает те же условия и случаи, что и постановление, действовавшее на 2015 г.

И третий случай закреплён в ч. 8, в которой законодатель выводит из-под действия положений об обеспечении исполнения контракта, содержащихся в ФЗ № 44-ФЗ, ряд случаев, а именно: заключение контракта с государственным или муниципальным казенным учреждением, если оно выступает в роли участника закупки, осуществления закупки услуги по предоставлению кредита, а также заключения бюджетным учреждением контракта, предметом которого является выдача банковской гарантии.

ФЗ № 44-ФЗ предусматривает две формы обеспечения: обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта. Банковская гарантия является, в данном случае, универсальной, так как может выступать в качестве обеспечения в обоих вариантах.

В законодательстве содержится ряд условий, при выполнении которых банковская гарантия, может быть выдана для целей обеспечения исполнения контракта. Причём эти требования необходимо разделить на две группы: требования к кредитным организациям, выступающим в роли гарантов и требования непосредственно к банковской гарантии, её условиям.

Относительно требований к кредитным организациям – гарантам, ФЗ № 44-ФЗ, во-первых, как и Налоговый кодекс Российской Федерации, сужает их круг до банков, хотя в соответствии с п. 3 ст. 368 Гражданского кодекса Российской Федерации, банковские гарантии могут выдаваться как банками, так и иными кредитными организациями. Во-вторых, согласно ч. 1 ст. 45 ФЗ № 44-ФЗ, банк-гарант обязательно должен входить в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения, размещаемый на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Для включения в перечень банк, в свою очередь, должен удовлетворять следующим требованиям: 1) нали-

чие лицензии на осуществление банковских операций, выданной Центральным банком Российской Федерации, и осуществление банковской деятельности в течение не менее пяти лет; 2) наличие собственных средств (капитала) банка в размере не менее 1 млрд руб.; 3) соблюдение обязательных нормативов, предусмотренных Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», на все отчетные даты в течение последних шести месяцев.

Подобные требования призваны гарантировать стабильность и платёжеспособность банка в случае обращения государственного заказчика с требованием об уплате денежной суммы по банковской гарантии.

Основным требованием к самой банковской гарантии является её безотзывность. Кроме того, в ч. 2 ст. 45 ФЗ № 44-ФЗ, а также пункте «а» Дополнительных требований к банковской гарантии, используемой для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Дополнительные требования), утверждённых на основании ч. 8.2 той же статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005, содержится ряд обязательных условий, которые банковская гарантия должна содержать.

Также законодатель устанавливает в ч. 4 той же статьи правило о недопустимости включения в гарантию требования о представлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств, обеспечиваемых банковской гарантией. Кроме того, в дополнительных требованиях содержатся иные условия, которые включать в банковскую гарантию неправомерно.

Все они направлены на избавление государственного заказчика от дополнительного собирания различных документов при возникновении необходимости предъявления требования к гаранту. Для этих же целей, Дополнительные требования прямо устанавливают перечень документов, которые бенефициар, то

есть государственный заказчик, направляет гаранту одновременно с требованием об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии.

Кроме того, крайне важное условие для банковской гарантии установлено в ч. 3 ст. 96 ФЗ № 44-ФЗ, а именно: срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц. Кроме того, в силу положений той же части, способ обеспечения исполнения контракта определяется участником закупки, с которым заключается контракт, самостоятельно. Таким образом, на практике, участник закупки, при выборе банковской гарантии как способа обеспечения исполнения контракта, часто предоставляет заказчику банковскую гарантию, выданную на срок, превышающий срок действия контракта ровно на один месяц.

Как показывает практика, превышение срока государственного контракта в один месяц крайне мало по следующим причинам. Во-первых, несмотря на неакцессорный характер обязательства, вытекающего из банковской гарантии, право предъявления требования к гаранту у бенефициара возникает лишь при наличии факта неисполнения или ненадлежащего исполнения принципалом, то есть участником закупок своих обязанностей. Часто невозможно выявить данный факт до истечения срока исполнения обязательства участником закупки, следовательно, у государственного заказчика, как бенефициара, остаётся меньше месяца, чтобы произвести расчёт суммы, требуемой к выплате и сбора иных документов, необходимых для предъявления требования.

Несмотря на разъяснения, данные Верховным Судом Российской Федерации в определении от 12 октября 2015 г. № 305-ЭС15-8885 по делу № А40-104358/2014, о том, что датой предъявления требования бенефициаром следует считать именно дату направления требования, а не получения его гарантом, тем не менее, этот срок оказывается часто крайне мал.

Во-вторых, в соответствии с п. 2 ст. 375 Гражданского кодекса Российской Федерации, в редакции, действующей с 1 июня 2015 г., гаранту выделен пятидневный срок, в течение ко-

торого он должен рассмотреть требование бенефициара и приложенные к нему документы. В предыдущей редакции, конкретный срок законодательно не был установлен вовсе, содержалась ссылка на «разумный срок», поэтому установление конкретного временного промежутка в днях можно считать прогрессом отечественного законодателя. Однако условиями банковской гарантии может быть предусмотрен иной срок рассмотрения требования, не превышающий 30 дней. На практике, у государственного заказчика нет возможности влиять на условия банковской гарантии, поскольку он не является стороной, определяющей её условия. Таким образом, возможна ситуация, при которой срок на рассмотрение составляет 30 дней, при этом возможна ситуация, при которой банк-гарант, ссылаясь на формальные недочёты в представленных документах, отказывает в выплате и, фактически, у бенефициара – государственного заказчика нет возможности повторно предъявить требование к гаранту в виду истечения срока банковской гарантии.

В-третьих, нередки ситуации, когда срок исполнения обязательства по государственному контракту продлевается. В частности, при осуществлении работ по строительному подряду, в виду погодных условий или иных обстоятельств непреодолимой силы, делающих невозможными выполнение отдельных видов работ, возможна их полная приостановка на объекте. Соответственно, стороны заключают дополнительные соглашения о приостановке работ и переносе даты окончания работ на срок их приостановки. Однако крайне редко случается, когда одновременно с этим происходит продление срока банковской гарантии. В таких случаях, срок банковской гарантии истекает даже раньше, чем срок исполнения по государственному контракту, что делает невозможным какое-либо взыскание по банковской гарантии. Данное обстоятельство создает определенные риски для государственных заказчиков.

В этой связи полагаем необходимым в проекты государственных контрактов, содержащих требования к обеспечению государственного контракта включать положения ориентировочно следующего содержания: «в случае если по каким-либо



причинам обеспечение исполнения государственного контракта перестало быть действительным, содержит недостоверные сведения, закончилось свое действие или иным образом перестало обеспечивать исполнение исполнителем (поставщиком, подрядчиком) своих обязательств по государственному контракту, исполнитель (поставщик, подрядчик) обязуется в течение 3 (трех) банковских дней представить государственному заказчику иное (новое) надлежащее обеспечение исполнения государственного контракта на тех же условиях и в размере не менее установленного в данном государственном контракте».

Данная мера также будет полезна в случае выявления «поддельной» банковской гарантии, что не редко встречается в наше время.

На основании вышеизложенного, необходимо отметить о необходимости внесения ряда изменений в действующее законодательство, регулирующее такой институт как банковские гарантии. Рациональным кажется законодательное обязательство участников закупок предоставлять банковскую гарантию на более длительный срок, чем месячный, например, три месяца. Это позволит государственным заказчикам, посредством предъявления требования к гаранту, обеспечить поступление средств в государственные бюджеты всех уровней даже в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Кроме того, необходимо предусмотреть обязательное продление банковской гарантии в случае изменения срока окончания исполнения контрагентом своей обязанности по государственному контракту на тот же срок, на который продлевается действие государственного контракта.

Также, необходимо отметить, что с 1 июня 2015 г., Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает такое понятие как «независимая гарантия», разновидностью которых, если они выданы кредитными организациями, являются банковские гарантии. Однако ФЗ № 44-ФЗ в качестве способа обеспечения контракта рассматривает лишь банковскую гарантию. Представляется целесообразным, предусмотреть возмож-

ность рассматривать независимые гарантии, выдаваемые иными коммерческими организациями в качестве таких способов обеспечения. По нашему мнению подобное нововведение окажется полезным лишь при предъявлении строгих требований к субъектам, имеющим право выдавать независимые гарантии в сфере закупок для государственных нужд по аналогии с установлением требований для банков, которые установлены в настоящее время.

Внесение соответствующих изменений позволит обезопасить государственных заказчиков от неисполнения обязательств по государственным контрактам, в том числе в виду недобросовестных действий контрагентов: как участников закупок, так и банков-гарантов, что приведет к сохранению бюджетных средств.

**Палозян Оксана Арамаисовна,**  
*старший преподаватель кафедры финансового права  
Российского государственного  
университета правосудия,  
oks13@bk.ru*

## **О ПРИНЦИПАХ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

В статье рассматриваются разные классификации принципов бюджетной системы, которые имеют значение, с точки зрения осуществления бюджетных расходов.

**Ключевые слова:** принципы, принципы бюджетной системы, бюджет, бюджетные расходы, принципы бюджетных расходов.

Принцип (лат. *prīncipiūm* – основа, первоначало) – основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки и т.п...<sup>1</sup> Принципы права – это не нормы права. «В отличие от конкретных юридических норм они больше зависят от состоя-

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1986. С. 515.

ния правовых знаний. Они возникают лишь на определенном этапе правогенеза, непосредственно связанном с появлением развитого юридического мышления, в то время как правовые нормы в ряде случаев возникали стихийно, в ходе повседневной практической деятельности людей»<sup>2</sup>. Именно поэтому разработка и закрепление в Бюджетном кодексе РФ основополагающих начал, лежащих в основе осуществления бюджетных расходов, имеет исключительно важное значение, поскольку закрепленные в законодательстве принципы выступают как «конституирующая» основа, каркас, позволяющий держаться всему зданию правового регулирования.

Принципы правовой государственности, основанные на общесоциальных приоритетах, и провозглашаемые в качестве таковых, выступают в качестве общеправовых принципов права и юридического процесса. Именно совпадение принципов права и процесса обеспечивает единство содержания и того, и другого<sup>3</sup>.

Традиционно основанием классификации принципов является их деление в соответствии с отраслевым дроблением права. В соответствии с ним принципы делятся на: а) общеправовые; б) межотраслевые; в) отраслевые; г) принципы правовых институтов<sup>4</sup>. Другие ученые выделяют межинститутские и подотраслевые принципы<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> См.: Румянцева В.Г., Ширяев Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. Приводится по: Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М.: Наука, 1986. С. 13.

<sup>3</sup> Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 135. Приводится по: Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001. С. 28–29.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. М., 1972. С. 242.; Гражданский процесс / под ред. К. С. Юдельсона. М., 1984; Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978.

<sup>5</sup> Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 67.

Основными общеотраслевыми принципами действующего финансового права в научной литературе называют: приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений; социальная направленность финансово-правового регулирования; федерализм, единство финансовой политики и денежной системы, равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности, самостоятельность органов местного самоуправления; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей; гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления; участие граждан Российской Федерации в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления; плановость и законность<sup>6</sup>.

В научных трудах можно встретить и другие принципы финансового права. Например, К.С. Бельский, наряду с общепринятыми принципами финансового права выделяет также принцип взаимной ответственности государственных органов и граждан в области финансовой деятельности. Сущность этого принципа состоит в том, что органы государственной или муниципальной власти, их должностные лица за совершенные правонарушения или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей в области финансовой деятельности несут соответствующую юридическую ответственность: дисциплинарную, финансовую, административную и уголовную. Граждане же привлекаются к ответственности за совершение налоговых правонарушений<sup>7</sup>.

Система принципов бюджетного права связана с более общими системами принципов – системой общеправовых и

---

<sup>6</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 38–39; Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов / Ю.А. Крохина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 54.

<sup>7</sup> Бельский К.С. Принципы финансового права // Финансовое право: учебник / К.С. Бельский и др.; под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. С. 53.

конституционных принципов и системой принципов финансового права – входит в них как составная часть. Такое положение вещей признается нормальным, так как само право является системной категорией, пронизанной разнообразными взаимозависимостями<sup>8</sup>. Практически все принципы финансового права в той или иной степени легли в основу принципов бюджетной системы<sup>9</sup>.

Действующие нормы бюджетного права находятся в сфере воздействия общеправовых, конституционных принципов и отраслевых принципов финансового права. Помимо них существуют специальные принципы бюджетного права, которые и придают ему уникальность и обособленность. Специальные принципы бюджетного права можно разделить на три взаимосвязанные группы: принципы установления расходов и доходов бюджета; принципы построения бюджетной системы; принципы организации бюджетного процесса<sup>10</sup>.

Принципы бюджетной системы России определяют как основополагающие и руководящие идеи, ведущие положения, определяющие порядок построения и функционирования этой системы, и в целом бюджетных отношений, закрепленные в действующем законодательстве<sup>11</sup>.

Ю.А. Крохина отмечает, что принципы бюджетной системы образуют специальное научное основание, фиксирующее сущность взаимодействия бюджетов всех уровней между собой и одновременно степень автономии (в рамках конституционных полномочий и финансовой компетенции) бюджета каждого

---

<sup>8</sup> Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

<sup>9</sup> См.: Астафуров Н.В. Указ. соч. С. 97.

<sup>10</sup> Комягин Д.Л. Бюджетное право и бюджетное законодательство // Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

<sup>11</sup> Парыгина В.А., Браун К., Стиглиц Дж.Э., Тедеев А.А. и др. Бюджетная система России: учебник. Изд. 3-е, испр. и доп. М.: Изд-во ЭКСПО, 2006. С. 75.

территориального образования, обеспечивают единство централизации и децентрализации бюджетной системы<sup>12</sup>.

Стоит отметить, что ряд действующих на современном этапе принципов формирования бюджетной системы начал складываться ещё в 1930–1960-х гг. прошлого века. Современные принципы формирования и функционирования бюджетной системы РФ также имеют некий отпечаток особенностей и традиций осуществления бюджетной деятельности в советский период. При этом в отличие от бюджетной практики административно-командной системы, данные положения непосредственно реализованы в нормах текущего бюджетного законодательства – главным образом в Бюджетном кодексе РФ. Принципы бюджетной системы РФ отражены в ряде норм Бюджетного кодекса РФ, однако в данной работе будут выделены те принципы, которые имеют значение, с точки зрения осуществления бюджетных расходов.

Осуществление бюджетных расходов происходит в процессе исполнения бюджета. Исполнение бюджета, в свою очередь, является центральной стадией бюджетного процесса, на которой происходит реальное использование финансовых ресурсов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления в форме бюджетного фонда<sup>13</sup>. Следовательно принципы бюджетных расходов включают и принципы бюджетного права и бюджетного процесса.

Исходя из финансово-правовых принципов, принципы бюджетных расходов – это факторы: 1) определяющие вид и содержание бюджетных расходов; 2) позволяющие признать единые подходы к расходованию бюджетных средств; 3) степень реализации которых является показателем правового состояния.

---

<sup>12</sup>См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М: Издательство Юрант, 2008. С. 108.

<sup>13</sup> Седова М.Л. Некоторые вопросы организации бюджетов в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2001. № 1. С. 8.

В научной литературе можно встретить классификацию принципов осуществления расходов бюджета. Например, Х.В. Пешкова<sup>14</sup> разграничивает принципы осуществления расходов бюджета на две группы.

К первой группе она относит экономические принципы, например, экономность и эффективность расходов, целевая направленность, своевременность. Поскольку расходы бюджета распределяются в централизованном порядке и в определенной степени служат выражением экономической роли государства, к ним предъявляются требования, во многом сходные с требованиями к затратам хозяйствующих субъектов.

Во вторую группу Х.В. Пешкова объединяет правовые принципы осуществления бюджетных расходов. Данные принципы она обозначает как «финансово-правовые» по той причине, что «расходы бюджета государства» являются категорией отрасли финансового права.

Финансово-правовое регулирование расходования бюджетных средств должно учитывать экономическую суть бюджетных расходов. Речь в данном случае идет о закреплении в правовых нормах экономической обоснованности расходов – соответствии их требованиям экономической целесообразности, экономности распределения ресурсов бюджета и иных экономических характеристик. Важность финансово-правового регулирования подчеркивала Л.К. Воронова: «от уровня развития правового регулирования... расходов как составной части механизма правового регулирования общественных отношений... зависит повышение эффективности ассигнуемых... средств»<sup>15</sup>.

Отмечая отсутствие целостного системного закрепления требований к расходованию бюджетных средств, среди принципов, подчиняющих расходование средств бюджета государ-

---

<sup>14</sup> Здесь и далее см.: Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

<sup>15</sup> Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. Киев, 1981. С. 4.

ства и муниципальных образований, Х.В. Пешкова выделила следующие группы:

а) принципы осуществления бюджетных расходов, соответствующие закрепляемым Бюджетным кодексом РФ принципам бюджетной системы в целом: разграничение расходов между уровнями бюджетной системы; адресный и целевой характер бюджетных средств; эффективность и экономность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов; сбалансированность бюджета; полнота отражения доходов и расходов бюджетов; достоверность бюджета; гласность и др. (ст. 28 Бюджетного кодекса РФ);

б) принципы осуществления бюджетных расходов, вытекающие из правовых норм, прямо или косвенно связанных с нормативным воздействием на сферу бюджетных отношений: принцип «дополнительности»; результативность расходов бюджетов; своевременность финансирования расходов бюджетов;

в) принципы осуществления бюджетных расходов, следующие из сущности затрат государства, но непосредственно в праве не закрепленные: законность расходов бюджетов; публичность; обязательность расходов бюджетов; рациональность расходов бюджетов<sup>16</sup>.

Представляется не вполне обоснованным мнение Х.В. Пешковой по поводу того, что указанная группа принципов не закреплена в отраслевом и общем законодательстве. Например, принцип законности закреплён как в Конституции РФ, так и непосредственно Бюджетным кодексом РФ. Просто данные принципы носят скорее общий характер для всей финансовой деятельности, и для бюджетной системы, и для права в целом, таким образом, распространяются и на бюджетные расходы.

В литературе также встречаются предложения дополнить текст Бюджетного кодекса РФ статьей, посвященной принци-

---

<sup>16</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.



пам бюджетных расходов. Например, Ю.А. Крохина<sup>17</sup> предлагает закрепить такие принципы: федерализма; приоритетности государственных публичных расходов; целевого направления средств; безвозвратности расходования государственных бюджетных ресурсов; соблюдения режима экономии; максимальной эффективности использования бюджетных средств; осуществления финансового контроля в целях обеспечения соблюдения финансовой дисциплины; единства порядка использования государственных бюджетных ресурсов; законности осуществления государственных бюджетных расходов. Следует отметить, что часть этих принципов уже нашла отражение в Бюджетном кодексе РФ.

В заключении представляется правильным присоединиться к выводам, которые сделала Х.В. Пешкова<sup>18</sup>:

1) финансово-правовые принципы осуществления бюджетных расходов – это нормативно закрепленные требования, которым должно соответствовать выделение средств из бюджета государства (муниципальных образований) в режиме расходования, включающие как положения относительно бюджетного процесса и функционирования бюджетной системы в целом, так и экономические характеристики затрат;

2) четкая нормативная определенность принципов расходования бюджетных средств играет огромную роль, будучи одной из гарантий эффективности функционирования бюджетной системы государства при этом, законодательство России не содержит положений, всесторонне охватывающих требования, предъявляемые к осуществлению бюджетных расходов;

3) принципы бюджетных расходов служат построению бюджетно-правовой теории расходов и позволяют судить о раз-

---

<sup>17</sup> Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для магистров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2015. С. 278-280.; Крохина Ю.А. Бюджетная система России: учеб. пособие. М.: Полиграф-Информ. 2009. С. 247–249.

<sup>18</sup> Пешкова Х.В. Принципы осуществления расходов бюджета: некоторые теоретические и практические аспекты // Финансовое право. 2006. № 11. Режим доступа: СПС Консультант Плюс.

личных сторонах сущности расходов бюджета (подверженности нормативной регламентации, «потребительском» значении расходов для общественно-территориальных образований, их связи с доходами, целевом характере и т.д.

**Писенко Кирилл Андреевич,**  
*кандидат юридических наук,  
профессор кафедры финансового права  
Российского государственного университета правосудия,  
доцент кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов.*

## **СУБЪЕКТЫ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В СООТВЕТСТВИИ С АНТИМОНОПОЛЬНЫМ, КОНТРАКТНЫМ И БЮДЖЕТНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ**

Статья исследует комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с проблематикой определения круга лиц, в отношении которых установлены антимонопольные требования в сфере закупок. Особое внимание уделяется субъектам антимонопольных требований к закупкам для государственных и муниципальных нужд. В комплексе исследуются положения антимонопольного, контрактного и бюджетного законодательства.

**Ключевые слова:** контрактная система закупок, закупки отдельных видов юридических лиц, заказчики, государственные и муниципальные заказчики, антимонопольные требования к закупкам, антимонопольное законодательство, законодательство о контрактной системе закупок, субъекты антимонопольных требований, бюджетное законодательство, бюджетные расходы, бюджетная классификация, бюджетные ассигнования.

Закупки товаров, работ, услуг применяются в хозяйственной деятельности различных субъектов экономических и правовых отношений – от индивидуальных предпринимателей до органов государственной власти. В зависимости от субъекта закупок законодательством сформированы различные правовые модели регулирования. Можно выделить три таких модели –

регулирование частных закупок, т. е. закупок, осуществляемых субъектами, не являющимися властными субъектами и организациями с государственным (муниципальным) участием; регулирование закупок, осуществляемых субъектами, являющимися организациями с государственным (муниципальным) участием; регулирование закупок властных субъектов<sup>1</sup>.

Частные закупки регламентируются, прежде всего, гражданским законодательством, закупки организаций с государственным (муниципальным) участием – специальным законодательством о таких закупках<sup>2</sup> и гражданским законодательством<sup>3</sup>, закупки властных субъектов – законодательством о контрактной системе закупок<sup>4</sup>, гражданским, бюджетным законодательством<sup>5</sup>. При этом все три модели в российском опыте включают также антимонопольное регулирование в виде обязательных антимонопольных требований к закупкам и процессуальных правил контроля их соблюдения<sup>6</sup>.

Следует оговориться, что под антимонопольными требованиями в настоящей статье понимаются нормы собственно антимонопольного законодательства, а не все проконкурентные

---

<sup>1</sup> Подробнее см: Писенко К.А. Публичные и частные закупки: основания и проблемы дифференцированного подхода к регулированию // Финансовое право. 2013. № 12. С. 13–17.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. 2011. № 159.

<sup>3</sup> «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 80.

<sup>5</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016, с изм. от 02.06.2016) // Российская газета. 1998. № 153–154.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // Российская газета. 2006. № 162.

положения законодательства, регулирующего закупки, в том числе, законодательства о контрактной системе закупок.

Антимонопольные требования установлены в отношении всех трех видов закупок. Однако, при внимательном рассмотрении содержания норм, устанавливающих данные требования, можно сделать вывод о дифференцированном в некоторых случаях подходе законодателя к распространению данных требований в отношении различных категорий субъектов, осуществляющих закупки.

Данная ситуация стала возможной благодаря тому, что хотя основных моделей регулирования закупок, по мнению автора, три, однако, каждая из трех моделей предполагает наличие широкого круга различных субъектов закупок – заказчиков с различным общим правовым статусом, в том числе различной организационно-правовой формой, что предопределяет различия в общем правовом статусе. Так, например, законодательство о закупках отдельными видами юридических лиц применяется одновременно и к государственным корпорациям, и унитарным предприятиям, и автономным учреждениям и т.д. В свою очередь законодательство о контрактной системе применяется к различным заказчикам – государственным, муниципальным учреждениям и органам, органам управления государственными внебюджетными фондами, двум госкорпорациям, в ряде случаев – к автономным учреждениям и иным юридическим лицам. Также и антимонопольные требования регламентированы таким образом, что в некоторых случаях адресуются не какой-то целой группе заказчиков одновременно, например, государственным заказчикам, а отдельным категориям заказчиков в соответствии с их организационно-правовым статусом и т.д.

При этом необходимо учитывать, что антимонопольные требования в сфере закупок установлены различными статьями Закона о защите конкуренции. При этом внутри статей также содержится дифференциация антимонопольных требований по кругу лиц. В одних случаях антимонопольные требования по кругу лиц универсальны, т.е. применяются ко всем осуществ-

ляющим закупки субъектам, в других – устанавливается особый круг лиц, к которым эти антимонопольные требования применяются.

Так, положения ч. 1. ст. 17 Закона о защите конкуренции устанавливают общие для всех закупок антимонопольные требования, соблюдать которые обязаны любые частные и публичные заказчики в случае применения ими в целях закупок таких процедур, как торги, запрос котировок цен на товары или запрос предложений. Хотя ясно, что ч. 1. ст. 17 универсальна по кругу лиц, следует обратить внимание, что ч. 5. ст. 17 содержит следующее, по мнению автора, избыточное указание, что положения ч. 1 ст.17 «распространяются в том числе на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В свою очередь также прямо определен круг лиц, которым адресованы антимонопольные требования ст. 18 Закона о защите конкуренции, которая устанавливает специальные по отношению к законодательству о контрактной системе закупок проконкурентные требования к выбору способа закупок при осуществлении отдельных видов финансовых услуг. Согласно ч. 1. ст. 18, данные требования распространяются только на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды.

При этом законодательство о контрактной системе закупок (ФЗ-44) определяет круг заказчиков иначе, чем круг лиц по ст. 18. К заказчикам относятся государственные и муниципальные заказчики, а также в определенных случаях бюджетные учреждения (ст. 3). Кроме того, отдельным видам юридических лиц, например, автономным учреждениям государственные и муниципальные заказчики могут передавать полностью полномочия заказчиков (ч. 6 ст. 15).

В свою очередь к государственным заказчикам ФЗ-44 относит такие категории, как «государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация

по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки». К муниципальным заказчикам отнесены «муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки».

При сопоставлении данного положения и антимонопольных требований ст. 18 Закона о конкуренции нетрудно заметить, что круг лиц ст. 18 значительно уже, и требования не применяются к большому числу субъектов, являющимися заказчиками или выполняющими их полномочия по ФЗ-44. Так, ст. 18 не применяется к государственным органам, не являющимся органами государственной власти, к бюджетным, автономным учреждениям, государственным корпорациям «Ростом» и «Роскосмос» и др. Представляется, что логика законодателя при регламентации ст. 18 не вполне понятна. Если задачей установления антимонопольных требований в сфере публичных закупок было усиление конкуренции на рынках финансовых услуг, не вполне ясно, почему круг лиц ст. 18 ограничен только частью заказчиков.

Тем не менее, следует отметить, что регламентация антимонопольных требований в ч. 1. ст. 17 и ст. 18 не вызывает существенных сложностей при определении круга лиц, которым эти требования адресованы. Гораздо более сложную задачу представляет определение круга субъектов антимонопольных требований, установленных чч. 2 и 3 ст. 17 Закона о конкуренции. Как указано в Законе, данные антимонопольные требова-

ния применяются к отношениям, возникающим при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, для решения вопроса о субъектном составе данных требований необходимо определить, является ли соответствующая закупка закупкой для государственных и муниципальных нужд.

Понятие закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд дано в ФЗ-44, который понимает под ней «совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд».

Содержание данного понятия позволяет выделить следующие признаки закупки для государственных и муниципальных (публичных) нужд. Во-первых, закупкой для публичных нужд может признаваться закупка, осуществляемая не только государственными и муниципальными заказчиками, но и иными заказчиками. Во-вторых, чтобы признать закупку публичной также необходимо, чтобы она была направлена на обеспечение государственных или муниципальных нужд. В-третьих, закупка должна проводиться в соответствии с правилами ФЗ-44. В-четвертых, закупка, осуществляемая не заказчиком, а иным лицом, не может считаться закупкой для публичных нужд.

Установленное ФЗ-44 определение понятия закупки для государственной и муниципальной нужды включает в том числе такой обязательный критерий как направленность на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Таким образом, в случае установления, что закупка осуществляется одним из субъектов, наделенных полномочиями заказчика в соответствии с ФЗ-44, а также, что закупка осуществляется согласно правилам ФЗ-44, данных обстоятельств будет не достаточно, чтобы признать ее закупкой для государственных или муниципальных нужд. Необходимо обоснование, что закупка направлена на обеспечение указанных нужд.

Таким образом, исходя из анализа только лишь ФЗ-44 и антимонопольного законодательства можно с большей уверенностью сказать только на какие категории субъектов не распространяются антимонопольные требования чч. 2 и 3, чем указать все категории субъектов, к которым эти требования применимы. Итак, данные требования точно не применяются к субъектам, которые не являются заказчиками по ФЗ-44. Дискуссионным пока остается вопрос о том, применяются ли они к субъектам, которые не являются заказчиками напрямую в силу указаний ст. 3 ФЗ-44, но которым в силу ст. 15 ФЗ-44 могут быть переданы полномочия заказчика. К таким субъектам ч. 6 ст. 15 относит бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия, когда государственные и муниципальные заказчики передают им свои полномочия заказчиков при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной, муниципальной собственности и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность. Поскольку данным организациям полномочия заказчиков передаются в полном объеме, а не для совершения отдельных действий, представляется оправданным относить их также к заказчикам в широком смысле, несмотря на то, что они действуют не от собственного имени, а от имени государственных или муниципальных заказчиков.

С учетом изложенного к заказчикам точно не могут относиться субъекты, не являющиеся органами власти, госкорпорациями «Роскосмос» или «Росатом», казенными, бюджетными, автономными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями. Следовательно закупки всех, кроме перечисленных субъектов, не могут рассматриваться как закупки для государственных или муниципальных нужд. При этом, под вопросом признание такими закупками закупок бюджетных, автономных учреждений и унитарных предприятий публичными в случае передачи им полномочий государственных или муниципальных заказчиков ввиду отсутствия прямого признания их заказчиками по ФЗ-44. Каждое из толко-



ваний оспоримо на практике. Тем не менее, необходимо отметить, что государственные и муниципальные заказчики и бюджетные учреждения плюс бюджетные, автономные учреждения и унитарные предприятия — это максимально широкий перечень субъектов, закупки которых можно признать закупками для публичных нужд.

Однако, не все закупки указанных заказчиков могут признаваться таковыми. Согласно ст. 3 ФЗ-44 закупками для публичных нужд они будут являться только в случае, если они будут реализовываться по правилам ФЗ-44 и иметь направленность на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Здесь необходимо отметить, что в ряде случаев бюджетные учреждения осуществляют закупки в соответствии с ФЗ-223. Не говорим об автономных учреждениях и унитарных предприятиях, поскольку, хотя они и подвержены по общему правилу регулированию ФЗ-223, но в единственном случае, когда они могут признаваться заказчиками, они обязаны применять ФЗ-44, в отличие от бюджетных учреждений, которые могут в ряде случаев выбирать между ФЗ-44. Следовательно, в случае выбора бюджетными учреждениями ФЗ-223, их закупки не признаются публичными и на них также не распространяются требования чч. 2 и 3 ст. 17.

Итак, определив максимальный круг лиц, на которые могут распространяться рассматриваемые антимонопольные требования, необходимо признать, что закупки таких лиц, не могут признаваться закупками для государственных или муниципальных нужд автоматически из-за прямого указания ст. 3 ФЗ-44, что таковыми закупками будут признаваться только закупки указанных субъектов, если они направлены на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

ФЗ-44 не содержит прямого определения понятия государственной, муниципальной нужды, что образует теоретическую и практическую проблему<sup>7</sup>, в том числе проблему опреде-

---

<sup>7</sup> Необходимо отметить, что проблематика понятия государственной и муниципальной нужды, в том числе необходимости его регламентации в

ления круга лиц рассматриваемых антимонопольных требований, и вынуждает прибегать к системному толкованию нормативных положений законодательных актов различной отраслевой принадлежности, регулирующих публичные закупки.

Прежде однако, следует заметить, что раньше понятие государственной и муниципальной нужды содержалось в утратившем силу Законе о размещении заказов № 94-ФЗ, который уступил место Закону о контрактной системе № 44-ФЗ. Согласно ФЗ-94, под государственными нуждами понимались обеспечиваемые за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации<sup>8</sup>.

При этом понятие государственных нужд отделялось от понятия нужд бюджетных учреждений, под которыми понимались обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями или бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений<sup>9</sup>.

Таким образом, если следовать логике ФЗ-94, закупки бюджетных учреждений не должны были признаваться закуп-

---

законодательстве уже становилась предметом обсуждения в научной литературе. См. напр.: Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. 2014. № 10. С. 79–83.; Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. От 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2005. № 163.

<sup>9</sup> Там же.

ками для государственных и муниципальных нужд и, следовательно, на такие закупки не должны распространяться антимонопольные требования чч. 2 и 3 ст.17. Однако, следует учитывать, что ФЗ-94 имеет сегодня лишь доктринальное значение и для целей правоприменения необходимо обращение к действующему законодательству, которое, как отмечалось выше, прямых определений публичных нужд и/или направленности на обеспечение публичных нужд, к сожалению, не содержит.

При обращении к действующему законодательству следует учитывать, что отношения в сфере публичных закупок регулируются также федеральным законом о поставках продукции для государственных и муниципальных нужд<sup>10</sup>. Под продукцией данный закон понимает не продукт деятельности в собственном смысле слова, а товары, работы, услуги. Т.е. понятием продукции покрываются любые предметы и виды деятельности, обеспечивающие потребности государства посредством закупок на контрактной основе.

Данный закон имеет более широкий предмет регулирования, нежели закупки для федеральных нужд и содержит определенную регламентацию закупок и для региональных государственных нужд. Так, ст. 1 определяет, что «поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей», а «поставки продукции для региональных нужд обеспечиваются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, привлекаемых ими для этих целей».

Из указанного положения следует, что источник средств не является критерием определения характера нужды. Публичная нужда может обеспечиваться за счет как бюджетных, так и внебюджетных источников. Однако, закон содержит важное указание закупки за счет внебюджетных средств будут рас-

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ (ред. От 13.07.2015) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Российская газета. 1994. № 247.

смагиваться закупками для публичных нужд, если такие средства привлекаются на цели обеспечения публичных нужд. Равно как закон не указывает, что финансирование бюджетными средствами закупок означает отнесение их категории публичных закупок. Толкование данной нормы позволяет лишь говорить, что финансирование закупок для публичных нужд может осуществляться как за счет бюджетных средств, так и за счет внебюджетных поступлений, привлекаемых на целевой основе.

Далее, закон, хотя и не определяет содержания понятия публичных нужд, но устанавливает определенные положения, которые помогают выявить некоторые его признаки.

Так, закон называет некоторые цели публичных нужд, указывая, что «поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются в целях:

- 1) создания и поддержания государственных материальных резервов Российской Федерации;
- 2) поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации;
- 3) обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации;
- 4) реализации федеральных целевых программ;
- 5) обеспечения иных федеральных государственных нужд».

Из изложенного остается не ясным только, что законодатель вкладывает в понятие иных федеральных нужд. Вместе с тем, с другой стороны, очевидно, что закупки рамках пп. 1)-4) закон рассматривает как поставки для публичных нужд, следовательно на такие закупки распространяются требования чч. 2,3 ст. 17.

Конкретизацию содержания публичных нужд, указанных в п. 5), равно как и в пп. 1)-4), рассматриваемый федеральный закон (ФЗ-60), связывает с бюджетным законодательством, в частности, с законом о федеральном бюджете на соответствующий планируемый период. Как определено в ст. 1 ФЗ «федеральные государственные нужды, в том числе перечень феде-

ральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее – федеральные целевые программы), и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период.

Таким образом, понятие публичных нужд закон связывает не с некими материальными признаками, раскрывающими сущностные свойства публичных нужд, а с формальной принадлежностью к определенным категориям потребностей государства (например поставки в государственный резерв) или даже относимости их к определенным нормативным актам (например, видом рассматриваются не потребности в рамках целевых программ, а сами целевые программы).

Регламентация в ФЗ-60 понятия поставок для региональных нужд, напротив, содержит определенные сущностные характеристики, позволяющие приблизиться к пониманию материального содержания публичных нужд. Так, ФЗ-60 вводит понятие «потребности субъектов Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ». Такие потребности отождествляются законом с поставками продукции для региональных нужд. И устанавливается, что данные региональные потребности (поставки) определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами и положениями ФЗ-60.

Из указанного определения следуют важные признаки региональных публичных нужд:

- 1) направленность на жизнеобеспечение регионов
- 2) реализация региональных целевых программ
- 3) перечень потребностей определится органами власти субъектов РФ.

Вместе с тем, необходимо признать, что для целей определения круга лиц, в отношении которых применяются антимонопольные требования чч. 2 и 3 ст.17 данное регулирование является слишком неопределенным, требует от заказчиков изучения множества нормативных актов в целях определения статуса

конкретной закупки для целей определения антимонопольных рисков.

Кроме того, наблюдается расхождение в подходах регулирования определения публичных нужд на федеральном и региональном уровнях. Так, если конкретизацию нужд на федеральном уровне ФЗ-60 связывает с содержанием закона о бюджете, то конкретизация региональных потребностей связывается с неким юридически абстрактным понятием определения потребностей (нужд) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с общими принципами и положениями ФЗ-60.

Выше отмечалось, что ФЗ-60 связывает федеральные нужды с конкретизацией их в законе о федеральном бюджете. Действительно, закон о федеральном бюджете, например, закон на 2016 г.<sup>11</sup> утверждает федеральные бюджетные доходы и расходы, в том числе указывая расходы для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Так, по главным распорядителям бюджетных средств закон утверждает объемы ассигнований на «финансовое обеспечение выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ (Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд)».

Одновременно с этим, закон утверждает объемы «финансового обеспечения выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ», относя такое финансирование к «иным бюджетным ассигнованиям), и не связывая их, таким образом, с закупками для публичных нужд. На первый взгляд, не привязывает к публичным нуждам закон о бюджете и целевые программы. Однако, анализ содержания расходов в рамках целевых программ позволяет выявить там группу расходов на закупки для публичных нужд.

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.12.2015).

Однако, материальных определений государственных и муниципальных нужд закон о федеральном бюджете не дает, его задача, прежде всего, в утверждении конкретных объемов доходов и расходов и их распределение по участникам бюджетного процесса. В связи с этим необходимо обратиться к Бюджетному кодексу РФ, формирующему общие правила бюджетного регулирования, в том числе, определяющему классификацию расходов бюджетов.

В БК РФ понятие государственной (муниципальной) нужды связывается с государственными (муниципальными) бюджетными расходами. Так, согласно ч. 6. ст. 21 БК РФ, определяющей вопросы классификации расходов бюджетов, единими для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группами и подгруппами видов расходов являются, в том числе... 2) группа «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», которая выделяется в отдельную группу и отличается от иных групп бюджетных расходов.

В том числе, бюджетная классификация отличает расходы для государственных и муниципальных нужд от таких групп расходов, как, например:

- группа «Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям»;
- группа «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности», в том числе «Субсидии бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность».

В соответствии со ст. 21 БК РФ каждому виду расходов присваивается свой код в рамках бюджетной классификации. В свою очередь КБК входит составной частью в Идентификационный номер закупки согласно требованиям ФЗ-44. Выделение бюджетным законодательством закупок товаров, работ,

услуг для государственных и муниципальных нужд в отдельную группу расходов со своим кодом КБК, не позволяет, таким образом, отнести иные виды расходов к данной категории.

В соответствии с положениями БК РФ, закон о федеральном бюджете, также отдельно от расходов на закупки для публичных нужд устанавливает расходы в виде субсидий бюджетным учреждениям, не выделяя при этом в рамках таких субсидий, каких-либо подгрупп расходов на закупки для публичных нужд.

Еще одним подтверждением недопустимости широкого толкования понятия государственных и муниципальных нужд является законодательное отделение бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд от иных видов бюджетных ассигнований. Так, ст. 69 БК РФ устанавливает, что к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования «на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд». Таким образом, ассигнования на закупки для публичных нужд являются одним из видов ассигнований на оказание публичных услуг и работ.

Отдельно от этой группы ассигнований указываются, в частности, ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам и др.

В свою очередь ст. 69.1. БК РФ, дифференцирующая виды бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), выделяет в отдельную группу ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнова-



ний на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), указывая цели этих ассигнований, к которым отнесены, в частности, цели:

«оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

закупки товаров в государственный материальный резерв».

В то же время, ст. 70 БК РФ, регламентирующая вопросы обеспечения выполнения функций казенных учреждений, указывает, что к такому обеспечению относятся, в том числе закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Следовательно, ассигнования на осуществление функций казенных учреждений в части закупок для публичных нужд также следует отнести к ассигнованиям на закупки для публичных нужд, а казенные учреждения – в этой части к субъектам закупок для публичных нужд.

За рамками ассигнований на закупки для публичных нужд статья 69.1 оставляет ассигнования на:

«обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;

предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности».

Таким образом, бюджетное законодательство позволяет определить характер закупки по формальному критерию целевых ассигнований на осуществление закупок для публичных нужд, а также по критерию отнесения расходов на конкретную закупку к расходам на закупки для публичных нужд в соответствии с бюджетной классификацией и присвоением соответствующего кода, подлежащего включению и в уникальный идентификационный код закупки.

В связи с этим, в силу указаний БК РФ нельзя относить к закупкам для публичных нужд, закупки, сделанные в рамках иных групп публичных расходов. В частности, закупки бюджетных учреждений, осуществляемые за счет предоставляемых им бюджетных субсидий, нельзя отнести к закупкам товаров, работ, услуг, поскольку предоставление субсидий отнесено к иной группе бюджетных расходов.

Также к закупкам для публичных нужд нельзя отнести не только закупки юридических лиц, не являющихся публичными учреждениями или унитарными предприятиями, когда они обязаны проводить закупки по ФЗ-44 (при предоставлении бюджетных инвестиций), поскольку они не являются заказчиками согласно ст.3 ФЗ-44, и следовательно не могут быть субъектами закупок для публичных нужд, но даже и закупки автономных, бюджетных учреждений или унитарных предприятий, при передаче им полномочий государственных или муниципальных заказчиков в соответствии со ст.15 ФЗ-44, поскольку такая передача полномочий возможна только в отношении закупок в рамках осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной, муниципальной собственности и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность, а расходы на данные инвестиции отнесены БК РФ к иной нежели расходы на закупки для публичных нужд классификационной группе, равно как и ассигнования на такие инвестиции отделены от ассигнований на закупки для публичных нужд.

С учетом изложенного в результате системного толкования положений антимонопольного, контрактного и бюджетного законодательства, закупками для государственных и муниципальных нужд следует признать только закупки государственных и муниципальных заказчиков (согласно ФЗ-44 это – государственный или муниципальный орган (в том числе орган государственной власти или местного самоуправления), Государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, или муниципального образования, и уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, и осуществляющие закупки), которые осуществляются в рамках классификационной группы расходов на закупки для государственных и муниципальных нужд за счет бюджетных ассигнований, выделяемых на такие закупки, а также за счет ассигнований на осуществление функций казенных учреждений в части ассигнований на закупки для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с действующей редакцией ст. 17 Закона о конкуренции антимонопольные требования, установленные в чч. 2 и 3 ст. 17 распространяются по кругу лиц только на указанные закупки государственных и муниципальных заказчиков.

При определении вида ассигнований и группы расходов на закупку и, соответственно, вида необходимо руководствоваться федеральным и региональными законами о бюджете (нормативными актами органов местного самоуправления о бюджете) и сводной бюджетной росписью.

Таким образом, круг лиц антимонопольных требований чч. 2 и 3 ст. 17 Закона о конкуренции, значительно уже круга лиц, обязанных применять ФЗ-44 при осуществлении закупок, в том числе за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

**Прошунин Максим Михайлович,**  
*профессор кафедры финансового права*  
*Российского государственного университета правосудия,*  
*д.ю.н., доцент,*  
*mproshunin@mail.ru*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСОВОМ МОНИТОРИНГЕ**

Статья раскрывает вопросы привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Основное внимание в работе автор акцентирует на прикладных вопросах каждого из составов административных правонарушений и предлагает практические пути их решения.

**Ключевые слова:** финансовый мониторинг; административная ответственность, административное правонарушение, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, легализация преступных доходов.

В настоящее время вопросы привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге регулируются ст. 15.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>1</sup>. Отметим, что в Российской Федерации уголовная ответственность за нарушение законодательства о финансовом мониторинге не предусмотрена. Уголовная ответственность в российском правовом поле установлена лишь за сам факт легализации преступных доходов, но не за нарушение процедур финансового мониторинга<sup>2</sup>.

Особенностью данной статьи является то, что кредитная организация выступает субъектом административной ответ-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Ст. 174 и ст. 174.1 Уголовный кодекс // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

ственности только по двум составам административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Так, кредитная организация отвечает за неисполнение кредитной организацией требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части разработки правил внутреннего контроля и (или) назначения специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 15.27 КоАП РФ.

Обратим внимание, что разработка правил внутреннего контроля и назначение специальных должностных лиц, на наш взгляд, должны толковаться буквально, а именно, как отсутствие утвержденных правил внутреннего контроля или назначенных специальных должностных лиц. При этом, разработка правил внутреннего контроля с определенными нарушениями, как впрочем, и назначение специальных должностных лиц не должно рассматриваться как административное нарушение. В противном случае, можно говорить о расширительном толковании указанного положения, так как допущенные нарушения при разработке правил или назначении специальных должностных лиц не указаны в качестве отдельного состава административного правонарушения. Данная позиция поддерживается и Банком России<sup>3</sup>.

Вторым составом, в рамках которого субъектом административной ответственности выступает кредитная организация,

---

<sup>3</sup>Методические рекомендации Банка России от 20.03.2015 № 5-МР «О порядке применения к кредитным организациям и должностным лицам кредитных организаций статьи 15.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29.12.2014 № 484-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и мер, предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России), утвержденные Банком России» // Вестник Банка России. 2015. № 24.

является неисполнение агентом финансового мониторинга или ее должностным лицом законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, повлекшее установленные вступившим в законную силу приговором суда легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, или финансирование терроризма, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния.

Как следует из буквального толкования данного положения привлечение к административной ответственности возможно при наличии двух условий. Первое условие предполагает, что действия должностных лиц агента финансового мониторинга не составляют субъективную и объективную стороны уголовного правонарушения, предусмотренного ст. 174 и ст. 174.1. УК РФ. Второе условие предполагает наличие причинно-следственной связи между нарушением действующего законодательства о финансовом мониторинге и факта легализации преступных доходов или финансирования терроризма, установленного вступившим в законную силу приговором суда.

На наш взгляд, данное положение в рамках противодействия легализации преступных доходов «мертво рожденное», так как сам факт нарушения действующего законодательства о финансовом мониторинге с необходимостью не влечет легализацию преступных доходов. Данная статья может быть применима исключительно в случаях наличия умысла у должностного лица агента финансового мониторинга на проведение операции, направленной на легализацию преступных доходов.

При этом, в части противодействия финансированию терроризма, порядок применения указанной нормы более понятен и реалистичен, например, при нарушении требования о приостановлении операций, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет физического или юридического лица, на пять рабочих дней со дня, когда распоряжение клиента о ее осуществлении должно быть выполнено, в случае, если хотя бы одной из сторон является: 1) юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности

или под контролем организации или физического лица, в отношении которых применены меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица; 2) физическое лицо, осуществляющее операцию с денежными средствами или иным имуществом, направленные на получение и расходование заработной платы в размере, превышающем 10 тыс. рублей, а также на осуществление выплаты по обязательствам, возникшим у него до включения его в указанный перечень<sup>4</sup>.

Подчеркнем, что в отношении обоих уставов субъектом административного правонарушения могут выступать должностные лица кредитной организации, хотя сама кредитная организация не является субъектом административного правонарушения. Данное разграничение не менее странно, т.к. данное исключение не распространяется на иных агентов финансового мониторинга, например, профессиональных участников рынка ценных бумаг, лизинговые и страховые организации.

Не менее важно обратить внимание на должностное лицо, подлежащее привлечению к административной ответственности. Данным лицом будет выступать должностное лицо, на которое возложены функция контроля за организацией в кредитной организации работы по ПОД/ФТ.

В соответствии с п. 1.8 Положения Банка России «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» данные функции возлагаются по усмотрению кредитной организации в соответствии с ее внутренними документами на единоличный исполнительный орган, или на его заместителя,

---

<sup>4</sup>См. пункт 10 ст. 7 Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

или на члена коллегиального исполнительного органа кредитной организации<sup>5</sup>.

В прикладной плоскости для агентов финансового мониторинга исключительно важно возложить данные функции на заместителя единоличного исполнительного органа или на члена коллегиального органа кредитной организации, чтобы исключить риск привлечения единоличного исполнительного органа к административной ответственности в рамках соблюдения законодательства о финансовом мониторинге. Кроме того, возложение данных функций на члена коллегиального исполнительного органа оправданно тем, что единоличный исполнительный орган не всегда готов и может ежедневно уделять время вопросам в сфере финансового мониторинга, когда особенностью последнего выступает текущий контроль за операциями и сделками клиентов.

Основным отличием составов административных правонарушений, содержащихся в п. 1 и п. 2 ст. 15.27 КоАП РФ, является отсутствие причинно-следственной связи между нарушением законодательства о финансовом мониторинге и непредоставлением информации об операциях и сделках в рамках обязательного и факультативного (дополнительного) мониторинга, осуществляемого агентами финансового мониторинга.

Немаловажным примечанием к ст. 15.27 КоАП РФ является нормативное указание на то, что за административные правонарушения, предусмотренные ч.1 и 2 ст. 15.27 КоАП РФ, сотрудники организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, в обязанности которых входит выявление и (или) представление сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, либо об операциях, в отношении которых возникают подозрения, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, по-

---

<sup>5</sup> Положение Банка России № 375-П от 2 марта 2012 г. «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 2012. № 20.



лученных преступным путем, или финансирования терроризма, несут ответственность как должностные лица<sup>6</sup>. Значение данного примечания трудно недооценить, так как оно дает возможность привлекать к ответственности сотрудников агентов финансового мониторинга, в чьих должностных инструкциях предусмотрена обязанность по выявлению и (или) представлению сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, либо об операциях, в отношении которых возникают подозрения, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма. Например, такими лицами могут выступать сотрудники структурных подразделений, заключающих и оформляющих гражданско-правовые сделки и операции с клиентами агентов финансового мониторинга, а не только должностные лица и специальное должностное лицо – ответственный сотрудник по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Пункты 2.1. и 2.2. ст. 15.27 КоАП РФ, вероятно, не должны привести к каким-либо сложным вопросам правоприменительной практики, так как устанавливают ответственность за неисполнение законодательства в части 1) блокирования (замораживания) денежных средств или иного имущества; 2) приостановления операции с денежными средствами или иным имуществом; 3) не уведомления Росфинмониторинга о случаях отказа от 3.1) заключения договора банковского счета (вклада) с физическим или юридическим лицом в соответствии с правилами внутреннего контроля кредитной организации в случае наличия подозрений о том, что целью заключения такого договора является совершение операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма или 3.2) отказа в выполнении распоряжения клиента о совершении операции, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет

---

<sup>6</sup> Примечание 2 к ст. 15.27 КоАП РФ.

физического или юридического лица, по которой не представлены документы, необходимые для фиксации информации, а также в случае, если в результате реализации правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма у работников агента финансового мониторинга, возникают подозрения, что операция совершается в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

В п. 2.3. ст. 15.27 КоАП РФ обратим внимание на то, что непредоставление информации как административного правонарушения касается только информации о клиенте и бенефициарном владельце, при этом, непредоставление информации о представителях клиента и выгодоприобретателях клиента по соответствующим операциям и сделкам не образуют состав административного правонарушения. При этом обе категории могут быть инициаторами сомнительных, подозрительных операций в целях легализации преступных доходов или финансирования терроризма. Так, например, выгодоприобретателем может выступать лицо – учредитель управления в рамках договора доверительного управления, принципал, агент, комитент в рамках соответственно договоров поручения, агентского договора и договора комиссии. В этой связи целесообразно расширить объективную сторону состава административного правонарушения представителем и выгодоприобретателем клиента.

И наконец, отдельным составом административного правонарушения является воспрепятствование агентом финансового мониторинга проведению Росфинмониторингом или соответствующим надзорным органом (в том числе Банк России, Генеральная прокуратура) проверок либо неисполнение предписаний, выносимых этими органами в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Воспрепятствование работе надзорных органов предполагает возможность как пассивных, так и активных действий со стороны агентов финансового мониторинга, в том числе отказ в

предоставлении запрошенной информации, просрочка в предоставлении информации надзорным органам, отказ в допуске в помещения, территорию, принадлежащую агентам финансового мониторинга и иные действия, не позволяющие надзорным органам осуществлять проверочные и иные мероприятия в рамках надзорной функции. Субъектом административной ответственности может выступать как сам агент финансового мониторинга, так и непосредственно должностное лицо организации, на которое возложена обязанность по предоставлению определенной информации или которое своими действиями, в том числе организаторскими действиями, препятствовало работе надзорных органов.

В заключении отметим, что ст. 15.27 Кодекса об административных правонарушениях имеет достаточно сложную и громоздкую структуру, особенно в части административной ответственности в отношении кредитных организаций. При этом, принимая во внимание, количество операций, потенциально являющихся объектом финансового мониторинга (например, безналичные расчеты, а priori осуществляемые через кредитные организации) именно кредитные организации выступают основным агентом финансового мониторинга и освобождение их от ответственности по двум указанным составам не столь очевидно и правильно.

В качестве решения вопроса об административной ответственности следует прямо сформулировать правило, согласно которому привлечение к административной ответственности кредитной организации автоматически ограничивало бы право Банка России на применение мер воздействия к кредитным организациям в рамках Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации»<sup>7</sup>. При этом меры воздействия, налагаемые Банком России, могли бы применяться к иным нарушениям законодательства о финансовом мониторинге кре-

---

<sup>7</sup> Ст. 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

дитных организаций, не предусмотренных ст. 15.27 Кодекса об административных правонарушениях.

Исключительно важно, чтобы возложение административной ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге могло осуществляться в отношении любого физического лица – сотрудника агента финансового мониторинга, в должностные обязанности которого входят вопросы осуществления процедур (мер), направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. К сожалению, в настоящее время субъектами административной ответственности, как правило, выступают единоличный исполнительный орган, ответственный сотрудник по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, при этом количество рядовых исполнителей, привлеченных к административной ответственности минимально. В этой связи, повышение уровня осознания важности вопросов противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма представляется возможным только через обеспечение высокой вероятности привлечения любого сотрудника агента финансового мониторинга к административной ответственности. В противном случае регулярные тренинги для сотрудников агентов финансового мониторинга, проводимые ответственным сотрудником могут оставаться скорее «развлечением», чем ответственной работой.

**Бабкин Эммануил Дмитриевич,**  
*студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
nightmare499@mail.ru*

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РФ**

Статья посвящается истории принятия Кодекса административного судопроизводства РФ, его общей характеристике, новеллам и его значимости.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная юстиция, Кодекс административного судопроизводства, административное исковое заявление, административные суды.

С конца 1993 г., исходя из ст. 118 Конституции РФ, административное судопроизводство могло развиваться по нескольким направлениям. Как отмечает Иваненко Ю.Г., было три основных пути<sup>1</sup>.

Первый путь связан с реализацией административного судопроизводства в рамках гражданского и арбитражного процесса по делам, возникающим из публичных правоотношений. Именно такая модель судопроизводства применялась в РФ на протяжении более чем 20 лет.

Второй путь мог быть связан с созданием административных судов первой и второй инстанции. Однако такое предложение, оформленное Верховным судом РФ (далее – ВС РФ) в виде соответствующего проекта Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Российской Федерации 21 сентября 2000 г., не было принято законодателем.

Третий путь предполагал изменения в порядке судопроизводства. Это выразилось в принятии самостоятельного кодифи-

---

<sup>1</sup> Иваненко Ю.Г. Административное судопроизводство: новые основы правоприменения // Судья. 2015. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

цированного акта, детально описывающего все необходимые судебные процедуры, задачи, сроки рассмотрения дел и сами дела, подлежащие рассмотрению по правилам административного судопроизводства, и т.д.

Идея создания Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) существовала более десяти лет с момента принятия последней российской конституции. Еще в некоторых посланиях Президента РФ Федеральному собранию РФ в 90-е гг. говорилось о необходимости реформирования судебных институтов, в частности принятия соответствующих нормативных актов, устанавливающих административное судопроизводство, выделения административной юстиции в отдельную подсистему. Она должна была состоять из судов или судебных присутствий общих судов, рассматривающих дела о законности действий государственных и муниципальных органов, должностных лиц<sup>2</sup>. Однако, как говорилось выше про второй путь, административные суды как отдельная ветвь судебной власти выделены не были.

Позднее Президент РФ поручил Администрации президента принять совместно с Правительством РФ в первом полугодии 1997 г. участие в разработке Государственной думой РФ проектов Административного кодекса РФ и Административно-процессуального кодекса РФ<sup>3</sup>.

В 2004 г. появился первый проект КАС РФ. Особенностью первоначального проекта является то, что в ст. 1 он прямо предусматривал понятие административных судов. Помимо этого, предполагалось применение КАС РФ мировыми судами и разрешение административных дел, связанных с обжаловани-

---

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // "Российская газета. 25.02.1994. № 38.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 03.04.1997 № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Порядок во власти – порядок в стране. (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)”»

ем постановлений по делам из административных правонарушений.

В 2006 г. ВС РФ внес собственный проект КАС РФ. В течение шести с половиной лет работы над проектом не удалось преодолеть стадию подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний. В итоге вариант ВС РФ был отозван.

Третий путь развития административного судопроизводства стал идти на смену первому, когда 21 мая 2013 г. Государственная Дума приняла в первом чтении проект Федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенный Президентом РФ, а также связанные с ним законопроекты: № 246963-6 «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; № 246969-6 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; № 246965-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Согласно проекту Федерального закона № 246960-6 Кодекс, регулирующий порядок осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства, должен был быть введен в действие с 1 января 2014 г. Тем не менее, введение в действие кодекса было отложено на полтора года.

8 марта 2015 г. Президент РФ подписал закон о введении КАС РФ в действие. 29 июня 2015 г. также были внесены первые небольшие поправки<sup>4</sup>. КАС РФ вступил в силу 15 сентября 2015 г., за исключением отдельных положений. Часть положе-

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29.06.2015 N 190-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // <http://www.pravo.gov.ru>. 30.06.2015.

ний кодекса вступит в силу 15 сентября 2016 г. и 1 января 2017 г.<sup>5</sup>

В связи с введением в действие и вступлением в силу КАС РФ, положения Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), регулирующие производство по административным делам, возникающим из публичных правоотношений, а также по делам о компенсации за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебного акта в разумный срок утратили силу. Был также отменен Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», который являлся основой административной юстиции в РФ.

Примечательно, что мировые суды не могут применять КАС РФ, а также кодекс не применяется по делам, отнесенным к компетенции других судов, например Конституционного суда РФ (далее – КС РФ) и арбитражных судов РФ. Административные дела, вытекающие из предпринимательской или иной экономической деятельности, а также связанные с интеллектуальными, патентными правами по-прежнему будут рассматриваться в рамках арбитражного судопроизводства в соответствии с главами 23-28.2 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК РФ). Помимо этого, Положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Последнее по-прежнему осуществляется в соответствии с разделом IV Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и главой 25 АПК РФ.

Согласно ст. 1 КАС РФ суды общей юрисдикции и ВС РФ рассматривают и разрешают административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также осуществляют судебный контроль за законностью и обоснованностью реализации публичной администрацией своих полномочий. В ст. 1 приведен

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 09.03.2015).



расширенный по сравнению с ГПК РФ конкретный перечень административных дел, подведомственных судам общей юрисдикции и ВС РФ. Подробнее правила подведомственности раскрываются в ст. 17–27 КАС РФ.

В КАС РФ отражено понятие административного искового заявления (ст. 124). Требования к административному исковому заявлению шире по сравнению с положениями ГПК РФ, а также КАС РФ регламентирует форму и содержание административного искового заявления (ст. 125), чего не было в ГПК РФ и «порождало проблемы в правоприменительной практике еще на стадии принятия такого заявления<sup>6</sup>». Примечательна обязанность административного истца, обладающего государственными полномочиями, осуществить рассылку копий искового заявления всем участникам дела. С 15 сентября 2016 г. появится возможность подать административный иск через интернет путем заполнения специальной веб-формы (ч. 8 ст. 125).

Наряду с процессуальным соучастием КАС РФ также предусматривает возможность подать коллективный административный иск (ст. 42).

Бремя доказывания при оспаривании нормативных актов, решений, действий (бездействия) по КАС РФ несет ответчик в лице представителя публичной власти, однако это не исключает некоторых обязанностей в доказывании и со стороны истца (ст. 62).

Существенное отличие КАС РФ закрепляет в плане представительства в суде. Согласно ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. Данное положение сильно контрастирует с аналогичными правилами ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ, которые не закрепляют обязательность юридического образования представителя.

---

<sup>6</sup> А.А. Муравьева. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный). М.: Проспект, 2015. СПС «КонсультантПлюс».

Помимо этого, представительство по некоторым административным делам обязательно, например, по делам об оспаривании нормативных актов (ч. 3 ст. 209). «Требование о наличии высшего юридического образования сформулировано в процессуальном законодательстве впервые и направлено на обеспечение квалифицированной защиты интересов граждан и организаций при рассмотрении административного дела»<sup>7</sup>.

В КАС РФ имеется ряд отличий от ГПК РФ относительно сроков рассмотрения административных дел. Например, увеличен срок рассмотрения дел об оспаривании нормативно-правовых актов судами общей юрисдикции с одного месяца до двух (ст. 213).

Особенно можно выделить появление возможности применения мер процессуального принуждения. В этом КАС РФ имеет некоторые сходства с КоАП РФ и Уголовно-процессуальным кодексом РФ. Предусмотрены такие меры процессуального принуждения как обязательство о явке, привод и другие (ч. 2 ст. 116).

В целом, КАС РФ дублирует большую часть существующих в ГПК РФ и АПК РФ норм. Тем не менее, он включает в себя значительное число процессуальных нововведений, позволяющих отдельно выделить административное судопроизводство среди остальных предусмотренных конституцией РФ форм судопроизводства.

Главная цель принятия КАС РФ заключалась в стремлении обеспечить процессуальное равенство граждан и органов публичной власти, должностных лиц в административном процессе.

Однако помимо перечисленных новелл, которые воплощают в себе некоторые достоинства нового кодекса, существует и критика в адрес КАС РФ.

Относительно перечня административных дел, например, высказываются мнения о том, что этот перечень также нужно дополнить и делами, вытекающими из публично-служебных

---

<sup>7</sup> Муравьева А.А. Указ. Соч. // СПС «КонсультантПлюс».

споров. «Существенной ошибкой законодателя, является исключение из числа административных дел споров об оспаривании решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы. Эта разновидность споров по своему содержанию является исключительно административным правоотношением, сторонами которого являются государственный служащий и представитель нанимателя (руководитель государственного органа, осуществляющий полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации<sup>8</sup>)». Данное мнение представляется верным, поскольку индивидуальные служебные споры рассматриваются как специальной комиссией по служебным спорам, так и судом<sup>9</sup>. Рассмотрение данных споров судом обуславливает необходимость разработки соответствующих норм и их включение в КАС РФ в целях кодификации административно-процессуального законодательства. В связи с этим представляется также интересной позиция, что «органы исполнительной власти не должны выполнять судебные функции – это не только противоречит предназначению этой ветви власти, но и нарушает принцип разделения властей»<sup>10</sup>.

Предметом спора в особенности выделяется требование КАС РФ о высшем юридическом образовании представителя. Как отмечалось, подобное требование закона предусмотрено впервые и отсутствует в ГПК и АПК РФ. Высказываются различные мнения на этот счет. Один из ведущих юристов компании «Пепеляев Групп» высказывает следующее мнение: "Положение об обязательном высшем юридическом образовании

---

<sup>8</sup> Пешкова Т.В. Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ: значение, проблемы, дальнейшие перспективы // Российский судья. 2015. № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> . 06.10.2015.

<sup>10</sup> Старостин С.А. Перспективы кодификации норм административно-процессуального права // Российский следователь. 2015. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

представителя является ограничением конституционного права на защиту любыми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), исходя из дозволистельного типа регулирования правового статуса гражданина по принципу «разрешено все, что не запрещено законом». Этот вопрос был предметом рассмотрения в КС РФ, когда ограничение права на защиту в арбитражном суде связывалось с необходимостью привлекать к участию в деле только адвоката либо штатного сотрудника организации»<sup>11</sup>. Другие юристы также отмечают, что закрепление обязательного юридического образования не гарантирует должное представительство по административному делу, поскольку наличие образование не означает наличие определенного опыта представительства и стажа по юридической профессии. Предлагается либо отменить данную норму, либо внести соответствующие поправки относительно стажа работы.

Тем не менее, перечисленные новеллы должны способствовать закреплению в ст. 3 КАС РФ задач административного судопроизводства. Принятие КАС РФ – важный шаг на пути кодификации административно-процессуального законодательства и защиты прав граждан и организаций от произвола публичной администрации, требующий дальнейшего развития и законодательных наработок.

---

<sup>11</sup> URL: <http://www.garant.ru/article/615444/> (дата обращения: 16.12.2015)/

**Беловецкий Даниил Дмитриевич,**  
*аспирант кафедры административного  
права и процесса  
Юридического факультета РАНХиГС  
при Президенте Российской Федерации,  
dbelovetskiy@yandex.ru.*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ЗАПРЕТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ**

В работе рассматриваются вопросы противодействия коррупции как необходимого условия инновационного развития страны, что требует высокого уровня концентрации ресурсов на отдельных капиталоемких направлениях развития науки и промышленности с участием средств государства и частных инвесторов. В таких условиях коррупция является одним из проявлений несовершенства механизмов государства. Показано, что региональные различия коррумпированности структурно схожих ведомств, а также территориальных органов федеральных органов власти, могут быть объяснены спецификой регионов и поэтому сферы коррупционного взаимодействия неравномерно распределены. В связи с этим сделан вывод о необходимости учета региональных особенностей при развитии института административной ответственности за несоблюдение антикоррупционных ограничений и запретов, что позволит создать благоприятные условия для реализации прав граждан в сфере предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:** коррупция; административная ответственность; коррупционные правонарушения; антикоррупционные ограничения и запреты.

Одним из программных документов, принятых в целях реализации Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., является Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоря-

жением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. № 2227-р<sup>1</sup>.

Как следует из указанной Стратегии, «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития, заключающиеся в обеспечении высокого уровня благосостояния населения и закреплении геополитической роли страны как одного из лидеров, определяющих мировую политическую повестку дня. Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально ориентированную модель развития»<sup>2</sup>.

В преамбуле Стратегии отмечается, что хотя мировой экономический кризис 2008–2009 гг. и осложнил реализацию поставленных целей, сложная экономическая ситуация в краткосрочной перспективе не предполагает пересмотр целей долгосрочного развития, а напротив обуславливает повышение требований к темпу и качеству экономического развития. Это положение не только сохраняет свою актуальность, но и приобретает новое звучание в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию.

Решение задач инновационного развития в любом случае предусматривает необходимость высокого уровня концентрации ресурсов на отдельных капиталоемких направлениях развития науки и промышленности, в том числе, путем создания различных фондов, осуществляющих высокорисковое инвестирование с участием средств государства и частных инвесторов<sup>3</sup>.

Так, объем внутренних затрат, в частности, на исследования и разработки в Российской Федерации демонстрирует

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См., например: Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2000 № 362-р «Об учреждении Венчурного инновационного фонда» // СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 1236.

неуклонный рост с 48 млрд руб. в 1999 г.<sup>4</sup> до 847,5 млрд руб. в 2014 г.<sup>5</sup> По некоторым оценкам, доля расходов федерального бюджета на научно-исследовательские работы и опытно-конструкторские разработки в 2010–2013 гг. (в том числе, на финансирование таких работ через различные фонды) составляла около 5% от расходной части<sup>6</sup>.

При этом, как отмечается в пункте 6 Стратегии развития науки и инноваций, в Российской Федерации на период до 2015 г., принятой 15.02.2006 г.<sup>7</sup>, прямое государственное участие в формировании венчурных инновационных фондов и реализация схемы его участия предполагает доверие федеральной власти к частным инвесторам и региональным властям, в случае их участия в финансировании. Экспертами также отмечается, что при высоком уровне коррупции, оппортунистической модели поведения частного бизнеса и передаче частному сектору права принятия стратегических решений эффективность участия государства в венчурных фондах может быть ограниченной<sup>8</sup>.

Коррупция является одним из проявлений несовершенства механизмов вмешательства государства и, по заключению Н.В. Смирнова, может иметь различные масштабы и степень распространения в зависимости от альтернативных режимов регулирования, к которым можно отнести государственное (фе-

---

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ.РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

<sup>5</sup> См.: Официальный сайт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. URL: <http://ac.gov.ru/> (дата обращения: 02.03.2016).

<sup>6</sup> См.: Официальный сайт Федеральной государственной службы статистики. URL: [http://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/nauka/nauka7.xls](http://gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/nauka7.xls) (дата обращения: 02.03.2016).

<sup>7</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. протоколом № 1 от 15.02.2006 Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике) (не опубликована) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> Там же.

деральное или региональное) или муниципальное, саморегулирование (делегированное или добровольное), а также сорегулирование, предполагающее вовлечение в процесс адаптации правил третьих лиц, чьи интересы таким регулированием затрагиваются (с участием органов власти или без такового)<sup>9</sup>.

При этом любые ограничения могут играть роль механизмов, поддерживающих коррупционные отношения. В частности, действия или бездействие властей, направленные на сохранение или усугубление данной ситуации фактически являются инвестициями в коррупционный капитал (или коррупционный потенциал)<sup>10</sup>. Хотя саморегулирование связано с меньшими рисками возникновения коррупции, по сравнению с публичным регулированием, оно полностью не решает проблему изъянов регулирования, поскольку учитывает в основном интересы лиц, принимающих участие в формировании правил<sup>11</sup>, и даже делегированное регулирование также не свободно от указанных выше недостатков<sup>12</sup>.

В силу многообразия регионов Российская Федерация, по заключению Г.А. Сатарова, является уникально интересной. Поэтому неудивительно, что сферы коррупционного взаимодействия (коррупционные рынки) неравномерно распределены не только по отраслям и времени, но и в пространстве, что по-

---

<sup>9</sup> См.: Смирнов Н.В. Методы оценки коррупции и антикоррупционной политики в регионах России: автореф. дис. ... к.э.н. М., 2010. С. 13, 15; Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ. Международная конфедерация обществ потребителей. М.: ТЕИС, 2005. URL: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128157](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128157). (дата обращения: 02.04.2016).

<sup>10</sup> См.: Смирнов Н.В. М., 2010. С. 14.

<sup>11</sup> См. подр.: Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ. М., 2005. URL: [http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT\\_ID=128157](http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128157). (дата обращения: 02.04.2016).

<sup>12</sup> См.: Смирнов Н.В. М., 2010. С. 15.



родило к жизни выражение «география коррупции», характеризующем региональные особенности указанного явления<sup>13</sup>.

Данное явление непосредственно сопряжено с так называемой «приватизацией государства», в ходе которой активные и влиятельные предприниматели при содействии отдельных покровителей в органах власти, с помощью побед на выборах и назначений в органы исполнительной власти получают возможности административного содействия развитию своего бизнеса и административного ограничения бизнеса своих конкурентов<sup>14</sup>.

Данное явление также обладает региональной спецификой, обусловленной межрегиональными различиями общего порядка (по конфессиональному составу, уровню патриархальности сознания экономического развития, природно-климатическим условиям), а также наличие доминирующих отраслей (горнодобывающих, перерабатывающих, сервисно-ориентированных, аграрных, и т.п.), и неизбежно предполагающими различия в уровне и структуре коррупции<sup>15</sup>.

Исследователи отмечают, что субъектами «приватизации государства» часто являются компании, занимающиеся добычей (производством – в случае электроэнергии) и доставкой энергоносителей, монополисты, поставляющие продукцию на экспорт или участники тендеров, а также поставляющие товары и услуги органам власти. Кроме того, рост заинтересованности в захвате власти прямо связан с количеством работающих на предприятии, оборотом компаний.<sup>16</sup> В целом, чем масштабнее экономическая деятельность, тем выше уровень власти, на котором предприятие решает свои проблемы, но и здесь отсутствуют четкие иерархические закономерности.

---

<sup>13</sup> Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2013. С. 64.

<sup>14</sup> Там же. С. 35.

<sup>15</sup> Там же. С. 64–65.

<sup>16</sup> Там же. С. 27.

С одной стороны, наибольшее относительное коррупционное давление (в разрезе по уровням власти) оказывается на федеральные органы власти, на региональные – более чем в два раза меньше, и еще чуть меньше — на органы власти местного уровня<sup>17</sup>, причем основное внимание субъекты «приватизации государства» уделяют исполнительной власти (почти 72% случаев)<sup>18</sup>.

С другой стороны, распределение случаев незаконного влияния на решения органов исполнительной власти, демонстрирует другую картину, где объектами «захвата» чаще становятся органы власти нижнего уровня – муниципальные органы власти вместе с федеральными и региональными органами власти нижнего уровня. По данным 2001 г., на местный уровень исполнительной власти приходилось 64% фактов незаконного влияния на принятие решений, около 23% – на решения региональных органов исполнительной власти, и чуть больше 13% – на решения органов исполнительной власти федерального уровня<sup>19</sup>.

Это объясняется тем, что предприниматели при решении вопросов, связанных, в частности, с эксплуатацией промышленных объектов, в основном взаимодействуют либо территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (налоговые, правоохранительные, МЧС и пр.), либо с органами местного самоуправления, причем количество контактов с региональными властями существенно меньше<sup>20</sup>. Соответственно, в регионах с преобладанием сервисно-ориентированной и аграрной отраслей структура «спроса» на коррупционные услуги в разрезе органов власти и их уровня будут различны.

В любом случае региональные различия коррумпированности структурно схожих ведомств, а также территориальных

---

<sup>17</sup> См.: Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа М., 2013. С. 27.

<sup>18</sup> Там же. С. 26.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же. С. 599.

органов федеральных органов власти, могут быть объяснены различиями в уровне регионального общего коррупционного капитала и накопленного за время их существования специфического коррупционного капитала.

Как справедливо отмечает Н.В. Смирнов, социально-экономическое развитие регионов находится в тесной зависимости от проводимой в них антикоррупционной политики, и поэтому спецификация региональных особенностей именно в регионах требуется принятие антикоррупционных мер, создающих предпосылки для экономического развития в рамках институционального консенсуса, то есть «вне коррупции»<sup>21</sup>.

Тем не менее, тиражирование структур, включая антикоррупционные, антикоррупционных институтов и инструментов, включая применение типовых антикоррупционных программ, в регионах с различным общим уровнем коррупции будет приводить к различным, часто трудно предсказуемым, результатам. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость отказа от внедрения готовых рецептов и в пользу детального институционального проектирования с учетом региональных особенностей<sup>22</sup>.

Важно учитывать, что антикоррупционные ограничения постепенно распространяются на все более широкий круг лиц, который, тем не менее, уточняется на уровне организации с учетом оценки коррупционных рисков, с которыми связывается деятельность отдельных сотрудников или служащих. Перечни должностей, которые несут в себе повышенные коррупционные риски, определяется организациями (или органами власти) самостоятельно<sup>23</sup> при том, что коррупционные риски несут в себе не только процессы взаимодействия органов власти с гражда-

---

<sup>21</sup> Смирнов Н.В. М., 2010. С. 4.

<sup>22</sup> Там же. С. 23.

<sup>23</sup> См., напр.: Письмо Минтруда России от 25.12.2014 г. № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций») (не опубликован) // СПС КонсультантПлюс.

нами, но и внутренние процессы во властных структурах, в том числе, привлечение служащих к ответственности.

В частности, С.А. Денисов указывает, что «при формировании аппарата на основе личной преданности руководители подразделений не наказывают подчиненных за коррупционные проступки», либо «мешают проведению расследования фактов коррупции». В результате «сама ответственность за проступки может становиться предметом коррупционной сделки. Руководитель не наказывает подчиненного за его проступки, а подчиненный вместо службы государству начинает служить своему начальнику»<sup>24</sup>. Этому способствуют и положения действующего законодательства.

Так, в 2011 году введена обязательность увольнения государственных гражданских служащих с формулировкой «в связи с утратой доверия» за несоблюдение ряда антикоррупционных ограничений<sup>25</sup>, а в 2014 году закреплена возможность замены указанной меры дисциплинарного воздействия в отношении служащего «замечанием»<sup>26</sup> «при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов»<sup>27</sup>, критерии малозначительности федеральным законодательством не установлены.

В этой связи важно учитывать, что Федеральным законом от 15.02.2016 г. № 24-ФЗ «О внесении изменения в ст. 12.5 Фе-

---

<sup>24</sup> Денисов С.А. Административная ответственность: вопросы теории и практики // Государство и право. 2005. № 1. С. 9.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2014. № 52 (Ч. I). Ст. 7542.

<sup>27</sup> См.: Часть 3.1 ст. 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

дерального закона «О противодействии коррупции»<sup>28</sup> из ч. 1 ст. 12.5 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>29</sup> исключено слово «федеральной», что позволяет субъектам Российской Федерации в целях противодействия коррупции своими законами устанавливать иные, чем предусмотренные указанным Федеральным законом, запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения в отношении лиц, занимающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной службы, должности муниципальной службы.

В силу положений ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации<sup>30</sup>, относящей административную ответственность к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действенность введенных субъектами антикоррупционных ограничений и запретов с учетом региональной специфики может быть обеспечена посредством специфических мер административной ответственности, принятых в пределах полномочий субъектов.

Ввиду высокого правоохрнительного потенциала института административной ответственности в отношении широкого круга урегулированных правом общественных отношений<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 912.

<sup>29</sup> СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

<sup>30</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>31</sup> См., напр.: Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2010. С. 5; К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции, Москва, 25–26 октября 2012 г. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 138–139.

(а также в его роли в профилактике преступности<sup>32</sup>), представляется, что указанный потенциал может быть реализован при формировании субъектами Российской Федерации системы антикоррупционных ограничений и запретов, учитывающей региональную специфику и действенность которой подкреплена, в том числе, специфическими мерами административной ответственности.

На наш взгляд, реализация такого подхода обеспечит наиболее эффективное использование ресурсов на региональном уровне и, тем самым, создаст благоприятные условия для реализации прав граждан в сфере предпринимательской деятельности, предусмотренных ст. 34 Конституции Российской Федерации.

**Белоус Елена Игоревна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
linn-cat-100@hotmail.com*

## **ОСНОВНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ ПЕРЕХОДА НА ЕДИНЫЙ НАЛОГ НА ВМЕНЕННЫЙ ДОХОД**

Статья раскрывает содержание понятия «Единый налог на вмененный доход», его преимущества и недостатки. Раскрыты методы расчета ЕНВД, особенности его применения отдельными субъектами и требования, установленные действующим законодательством РФ. В статье приводятся необходимые документы для перехода на ЕНВД, а также сроки их подачи в налоговые органы.

**Ключевые слова:** единый налог на вмененный доход, ЕНВД, налогообложение, ИП, ООО, базовая доходность, налоговая база, коэффициент-дефлятор, корректирующий коэффициент, налоговая ставка.

---

<sup>32</sup> См.: Долгих И.П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 7. С. 58–61.

Единый налог на вмененный доход (ЕНВД) представляет собой особый налоговый режим для некоторых видов деятельности, при котором налог взимается с предполагаемого (вмененного) дохода, а не с фактического. В таком случае реальная прибыль не влияет на сумму налога. При уплате ЕНВД налогоплательщики освобождаются от определенных налогов. ИП и ООО освобождаются от уплаты НДС за исключением импорта. Нет необходимости уплачивать налог на прибыль, на имущество, используемое в деятельности, а также НДФЛ и налог на имущество физических лиц.

Налогоплательщики ЕНВД не обязаны вести налоговый учет, в то время как налогоплательщики по упрощенной налоговой системе в соответствии со ст. 346.24 НК РФ обязаны вести учёт доходов и расходов в Книге учёта доходов и расходов [2]. Однако, показания, на основе которых рассчитывается ЕНВД могут меняться, в связи с чем необходимо учитывать фактические показатели, характеризующие вид предпринимательской деятельности.

Появляется необходимость ведения отдельного учета, положения о котором содержатся в гл. 26.3 НК РФ [1]. Выделяют следующие основания для введения отдельного учета:

Осуществление деятельности, облагаемой ЕНВД и деятельности при других налоговых режимах.

Занятие определенным видом деятельности в разных местах, облагаемым ЕНВД.

Осуществление нескольких видов деятельности, облагаемых единым налогом на вмененный доход.

Осуществление одного вида деятельности на ЕНВД в условиях применения разных значений коэффициента К<sub>2</sub> [2].

Индивидуальные предприниматели и организации, которые осуществляют деятельность на ЕНВД, должны представить в налоговый орган декларацию по ЕНВД. Данная отчетная форма подается ежеквартально не позднее 20 числа месяца, который следует за отчетным кварталом.

Уплата единого налога производится до 25 числа (включительно) месяца, который следует за отчетным кварталом.

В случае если последний день срока представления отчетности или уплаты налога приходится на выходной день, то он переносится на ближайший рабочий день.

ООО и ИП при предоставлении отчетности необходимо подать:

- данные персонифицированного учёта в ПФР (в составе формы РСВ-1);
- расчётную ведомость в ПФР по форме РСВ-1 (не позднее 15 числа второго месяца, который следует за отчётным кварталом);
- расчёт по взносам в ФСС по форме 4-ФСС (не позднее 15 числа месяца, который следует за отчётным кварталом);
- сведения о среднесписочной численности работников в ИФНС согласно форме по КНД 1110018 (не позднее 20 января года, следующего за отчётным);
- годовую отчётность в ИФНС по форме 2-НДФЛ (не позднее 1 апреля года, следующего за отчётным) [2].

Подавать данные персонифицированного учёта должны организации и индивидуальные предприниматели, у которых есть наёмные работники. По этому же принципу подают расчёт по форме 4-ФСС, отчёт по форме 2-НДФЛ и сведения и среднесписочной численности работников.

В случае использования в хозяйственной деятельности организациями и индивидуальными предпринимателями на ЕНВД транспортных средств, водных ресурсов, земельных участков, они обязаны подавать соответствующие декларации и уплачивать налоги.

Декларация по транспортному налогу подаётся в ИФНС по итогам отчётного года. Транспортный налог является региональным, поэтому сроки его уплаты устанавливаются субъектами РФ.

Декларация по земельному налогу подаётся в ИФНС до 1 февраля года, следующего за отчётным.

Декларация по водному налогу подаётся в ИФНС ежеквартально до 20 числа месяца, который следует за отчётным кварталом.



Организациям на ЕНВД дополнительно необходимо представлять на налоговый орган бухгалтерскую отчетность. ИП на ЕНВД освобождены от обязанности вести бухучёт и подавать бухгалтерскую отчетность в налоговый орган.

Переход на ЕНВД является добровольным. В то же время возможно применение ЕНВД вместе с другими схемами налогообложения, например, вместе с упрощенной с системой налогообложения (УСН).

ЕНВД можно использовать при осуществлении следующей деятельности:

- бытовые, ветеринарные услуги (п. 2 ст. 346.25 НК РФ);
- услуги, связанные с автотранспортом (пассажирские и грузовые перевозки, мойка автотранспорта, ремонтные, технические работы, сдача мест под стоянку);
- розничную торговлю либо услуги в области общественного питания; (деятельность должна осуществляться без зала либо с залом площадью до 150 м<sup>2</sup>).
- передача в аренду торговых мест и земельных участков для торговли
- услуги временного размещения и проживания на площади до 500 м<sup>2</sup>;
- размещение наружной рекламы и рекламы на транспортных средствах;

Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход не применяется в отношении данных видов деятельности, если они осуществляются в рамках договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) или договора доверительного управления имуществом [3].

Для перехода ИП на ЕНВД среднесписочное число сотрудников ИП за предыдущий год должно быть меньше 100.

Для перехода на ЕНВД необходимо, чтобы доля участия других юридических лиц в ООО составляла не более 25%.

Для того, чтобы стать плательщиком ЕНВД необходимо подать заявление в налоговую инспекцию по форме ЕНВД-1 для ООО и ЕНВД-2 для ИП.

Переход на уплату единого налога на вмененный доход освобождает от уплаты следующих налогов:

Для ООО: налог на прибыль, на имущество организаций, НДС.

Для ИП: НДФЛ, налог на имущество физических лиц, НДС.

В соответствии с законодательством Российской Федерации организации и индивидуальные предприниматели, переведенные на уплату ЕНВД, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды деятельности, в отношении которых может применяться система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, обязаны встать на налоговый учет по месту нахождения организации (месту жительства индивидуального предпринимателя) или по месту осуществления предпринимательской деятельности в зависимости от видов осуществляемой деятельности [4].

В случае если организация или индивидуальный предприниматель осуществляют деятельность на территориях, которые подведомственны нескольким налоговым органам, заявление о постановке на налоговый учет подается в налоговый орган, на подведомственной территории которого расположено место, указанное в заявлении первым.

Налоговой базой для исчисления суммы налога признается величина вмененного налога, рассчитываемая как произведение установленной базовой доходности за налоговый период и величины физического показателя, по данному виду деятельности. Базовая доходность (БД) умножается на коэффициенты  $K_1$  и  $K_2$ .

Таким образом, вмененный доход рассчитывается по следующей формуле:  $ВД = БД * K_1 * K_2 * \Phi_1$ , в случае если необходимо рассчитать по физическим показателям за несколько месяцев необходимо найти сумму физических показателей за определенное количество месяцев:  $\Phi_1 + \Phi_2 + \Phi_3$ .

Значения базовой доходности (БД) в месяц и физические показатели по ним (Ф1, Ф2) установлены п. 3 ст. 346.29 НК РФ.

K1 – устанавливаемый на календарный год коэффициент-дефлятор, отражающий изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в РФ, определяется Правительством РФ.

K2 – корректирующий коэффициент базовой доходности. Значение корректирующего коэффициента K2 определяется представительными органами муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения на период не менее чем календарный год в пределах от 0,005 до 1 включительно.

Налоговым периодом признается квартал.

Налоговая ставка устанавливается в размере 15% величины вмененного дохода, однако с 2016 г. органы власти муниципальных образований, городов федерального значения и городских округов могут ее снизить. Таким образом, ставка налога может быть установлена от 7,5 до 15%. Соответственно, для подсчета ЕНВД полученный по формуле результат необходимо умножить на 0,15 (установленную налоговую ставку).

Сумма единого налога на вмененный доход уменьшается на следующие суммы:

- уплаченные индивидуальным предпринимателем на свое пенсионное страхование в виде фиксированных платежей;
- страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, в соответствии с законодательством РФ уплаченных за налоговый период при выплате вознаграждений работникам, занимающихся видами деятельности, облагаемыми ЕНВД;
- выплаченных работникам пособий по временной нетрудоспособности.

При этом сумма единого налога на вмененный доход не может быть уменьшена более чем на 50%.

В соответствии со ст. 346.27 быть переведены на ЕНВД следующие деятельности:

- изготовление мебели;
- услуги ломбардов;

- розничная торговля товарами собственного производства;
- строительство индивидуальных домов;
- торговля по образцам и каталогам вне стационарной торговой сети (интернет-магазины, посылки, телемагазины) [5].

Переход на единый налог на вмененный доход имеет свои плюсы и минусы, с одной стороны реальная прибыль не влияет на сумму дохода, происходит освобождение от уплаты определенных налогов (НДС, НДФЛ, налог на имущество физических лиц, на имущество организаций, налог на прибыль) упрощается финансовая отчетность, отсутствует обязанность вести налоговый учет. С другой стороны появляются обязательные платежи – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Даже при наличии убытков перечисление установленного вмененного налога осуществляется в обязательном порядке. Более того, ЕНВД можно использовать только при осуществлении определенных видов деятельности малыми организациями или ИП. Для перехода на ЕНВД необходимо оценить свой бизнес на соответствие ограничениям, а также возможные риски переплат и неудобства.

### Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации ч. 2 (НК РФ ч. 2): от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ: (принят ГД ФС РФ 19.07.2000): (ред. от 29.12.2015): (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2016) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/)
2. Единый налог на вменённый доход (ЕНВД). URL: <http://www.moedelo.org/envd>
3. ЕНВД – единый налог на вмененный доход в 2016. Как перейти и рассчитать налог. URL: <http://kakzarabativat.ru/buxgalteriya-i-nalogi/envd-vmenenka-edinij-nalog-na-vmennnyj-doxod-v-2016-kak-perejti-rasschitat-nalog/>
4. Специальные налоговые режимы. URL: <http://tic.tsu.ru/www/uploads/nalog/page34.html>
5. Как определить, имеете ли вы право применять режим ЕНВД. URL: <http://www.e-kontur.ru/enquiry/25>

**Беньягуев Руслан Владимирович,**  
*магистрант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Активное развитие финансового законодательства в условиях рыночной экономики актуализировало финансово-правовую науку. Перед ней возникли задачи, решение которых не может быть осуществлено одномоментно, только лишь исходя из существующей финансово-правовой доктрины, а требует осмысления накапливающейся финансово-правовой практики и соответственно – времени. К числу таких задач относится создание системы финансового права, адекватно описывающей существующий нормативный материал. В финансово-правовой науке уже неоднократно обращалось на это внимание.

**Ключевые слова:** финансовое право, бюджетное право, государственное регулирование экономики.

Актуальность задачи построения системы финансового права обусловлена следующими причинами:

– во-первых, расширением сферы финансово-правового регулирования за счет принципиального изменения государственного регулирования экономики, изменения финансовой системы и как результат – появления целого массива законодательных актов, регулирующих принципиально новые сферы финансовых отношений или же регулирующих традиционные сферы финансовых правоотношений, но принципиально иначе. К числу новых сфер финансово-правового регулирования относятся сферы формирования и использования государственных внебюджетных фондов, фонда страхования банковских вкладов и некоторые другие. В то же время имущественное страхование, как и валютный контроль, выходят или уже в значительной части вышли из сферы финансово-правового регулирования;

– во-вторых, активным развитием финансово-правовой мысли, которое привело к новым достижениям в теоретическом осмыслении финансово-правовых отношений. К числу таких

достижений относятся прочно вошедшая в науку теория налогового обязательства, привлекающая сторонников теория права бюджетной собственности, теория института бюджетных расходов как составной части бюджетного права и т. д.

Совершенно очевидно, что систематизация финансового права не может быть осуществлена без глубокого осмысления предмета финансового права.

На протяжении многих лет предмет финансового права определяют через отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Механизм финансово-правового регулирования стал кардинально изменяться, настраиваясь на имущественную природу отношений, составляющих предмет финансового права. Соответственно, оставаясь механизмом властного регулирования, он приобрел конструкции, традиционно характерные для регулирования имущественного оборота. К их числу относятся: механизм пени (ст. 75 НК РФ, ст. 290, 291 БК РФ), зачета в бюджетном и налоговом праве (ст. 235 БК РФ, ст. 78 НК РФ), солидарных должников (п. 8 ст. 50 НК РФ), прощения долга (списания безнадежных долгов) в налоговом праве (ст. 59 НК РФ) и др.

Фактически финансово-правовое регулирование превратилось сегодня в имущественно-правовое регулирование. Не случайно практические работники все чаще и чаще призывают законодателя использовать в финансово-правовом регулировании традиционные частноправовые конструкции и механизмы. Например, председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин на конференции «VIII диалог российского и германского правосудия», состоявшейся в Москве 16 января 2006 г., отметил, что проблему ответственности за налоговые правонарушения сегодня следует решить «по аналогии с нормами гражданского законодательства, то есть перейти к зачету сумм штрафов в счет начисленных пеней».

Все это заставляет финансово-правовую науку иначе осмысливать финансовое право. Иначе говоря, сегодня меняется парадигма финансово-правового мышления. В советское время отношения, составляющие предмет финансового права,

осмысливались в основном, если не исключительно, как управленческие отношения со всеми вытекающими отсюда последствиями. Соответственно и научные исследования концентрировались главным образом на проблемах финансового права с позиций государственного управления, компетенции государства и его органов в бюджетной сфере, иных проблемах бюджетного права, рассматриваемых через призму отношений управления, и т. д. Однако уже и в те годы появлялись отдельные исследования, так или иначе затрагивающие имущественную составляющую финансово-правового регулирования. В настоящее время приходится оценивать финансовые правоотношения не только как управленческие, но и в равной мере как имущественные, в связи с чем все больше научных исследований посвящено сегодня имущественной составляющей финансово-правового регулирования. Исследуются налоговое обязательство, режим пени в налоговом праве, механизм прощения долга в налоговом праве и т. д.

Доминанта имущественной составляющей в финансово-правовом регулировании и изменение парадигмы научного мышления стали приводить

некоторых ученых к выводу, что предмет финансового права следует определять через имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Такое определение финансового права прогрессивно в том смысле, что подчеркивает проявившуюся в последние годы специфичность финансового права как отрасли хотя и близкой к административному праву, но вместе с тем весьма отличной от него. Однако такая дефиниция предмета финансового права мало что дает, если в науке и учебной литературе она не подкреплена серьезным анализом имущественной составляющей финансово-правового регулирования. А такого анализа нет. Появилось лишь несколько работ, в которых обозначены и исследованы некоторые виды финансово-правовых отношений с позиций их имущественной природы.

Теоретически критерий имущественной составляющей финансово-правового регулирования мог бы быть положен в основу построения системы финансового права. Но финансово-правовая наука ничего не знает о самой сути имущественных отношений, составляющих предмет финансового права. Прежде всего, науке ничего не известно об объекте финансовых правоотношений, которым с экономической точки зрения являются деньги, выступающие в качестве финансовых ресурсов. Соответственно не решен и пока не может быть системно решен вопрос о возможности классификации имущественных отношений, составляющих предмет финансового права. Для иллюстрации сказанного хотелось бы обратиться к гражданскому праву. Как известно, гражданское право регулирует имущественные отношения. При этом природа данных отношений хорошо изучена цивилистами. И именно исходя из природы этих отношений строится система гражданского права. В качестве основных подотраслей в ней выделяются вещное право и обязательственное право.

Что касается финансового права, то вопрос о системе финансового права в опоре на имущественную составляющую пока вообще не может быть окончательно решен из-за отсутствия научной доктрины. Современная финансово-правовая наука во многом использует цивилистическую концепцию денег, ибо публично-правовой теории денег пока в науке нет. Между тем цивилистическая концепция денег по многим позициям совершенно неприемлема для финансово-правовой науки по следующим причинам.

Во-первых, цивилисты считают, что в гражданских правоотношениях деньги, как и иное имущество, выступают с экономической точки зрения в форме товаров, т.е. как продукты, произведенные для обмена. Для финансового права такое понимание денег неприемлемо потому, что нарушает существеннейший экономический признак финансовых отношений – их безэквивалентность. В сфере финансовых правоотношений деньги с экономической точки зрения выступают в форме фи-



нансовых ресурсов, т.е. денег, предназначенных для безэквивалентного движения в сфере финансового оборота.

Во-вторых, в цивилистике существует понятие рубля как законного платежного средства. Он обязателен к приему на всей территории Российской Федерации (ст. 142 ГК РФ). Содержание этого понятия сегодня в науке раскрывается так, что может быть применимо только к гражданско-правовым отношениям, да и то со многими оговорками. Цивилисты говорят, что законное платежное средство – это крайнее и принудительное средство исполнения денежного обязательства: крайнее в том смысле, что «заменяет собой действительный предмет долга, если предоставление последнего становится невозможным для должника», принудительное в том смысле, «что должник может освободиться от обязательств предоставления этого предмета, а веритель должен его принять, если не хочет впасть в просрочку».

Очевидно, что такое понимание законного платежного средства совершенно неприменимо к финансово-правовым отношениям. В финансовых правоотношениях банкноты и монеты Банка России выступают единственным средством исполнения денежного обязательства, да и то лишь в тех случаях, когда возможно осуществление платежа в наличной форме. Исполнение налично-денежного обязательства в финансовом правоотношении ничем не может быть заменено.

В-третьих, в цивилистике не существует единого мнения по поводу безналичных денег. Одни ученые говорят, что безналичные деньги не могут быть объектом права собственности. Другие полагают, что безналичные деньги являются объектом вещно-обязательственных правоотношений. Соответственно на безналичные деньги существует право собственности.

Для финансово-правовой науки дуализм в понимании безналичных денег неприемлем. Как известно, в финансовом праве доминантным субъектом является государство. Почти все денежные средства, обращающиеся в рамках финансовых правоотношений, являются безналичными. И именно они состав-

ляют бюджеты. В связи с этим вопрос о существовании или отсутствии

права собственности на безналичные деньги — ключевой вопрос финансово-правовой науки. Именно от решения данного вопроса во многом зависит вопрос о гарантиях суверенитета России, в число которых входит и право Российской Федерации на собственный бюджет.

Если финансово-правовая наука найдет доказательства того, что в публичном праве право собственности на безналичные деньги не может не существовать, то благодаря этому не только обогатится правовая теория денег, но и будет найден обоснованный критерий систематизации имущественных (денежных) отношений в финансовом праве. В данном случае можно будет с полным основанием утверждать, что финансовое право регулирует имущественные отношения двух видов: отношения собственности и обязательственные отношения, т. е. отношения по перемещению имущества (денег) от одного лица к другому.

Надо заметить, что на существование такого явления уже давно обращено внимание в цивилистике. В частности, еще С. Н. Братусь отмечал, что имущественные отношения регулируются земельным, административным, финансовым и другими отраслями права.

В связи с этим Е. А. Суханов подчеркивает, что право собственности составляет комплексный правовой институт. Даже специалисты в области конституционного права отмечают, что «допустимо говорить о конституционно-правовом, цивилистическом, хозяйственно-правовом, финансовом и т.д. элементах межотраслевого института права собственности».

Что касается обязательственных финансово-правовых отношений, то в рамках налогового права их существование сегодня весьма аргументировано доказано.

Серьезная научная аргументация возможности классификации имущественных отношений в финансовом праве позволит подойти к систематизации финансового права.

На наш взгляд, система финансового права должна строиться с учетом двух критериев: экономического и правового.

Экономический критерий построения системы финансового права сегодня уже используется. В качестве такового выступают существующая финансовая система и денежные потоки, обслуживающие ее.

Исходя из существующей финансовой системы в науке финансового права выделяются: бюджетное право, институт государственных внебюджетных фондов, институт финансов унитарных предприятий, институт государственного и муниципального кредита. Кроме того, система финансового права включает налоговое право, институт неналоговых доходов бюджета, институт расходов бюджета, которые представляют собой правовую форму денежных потоков финансовой системы.

Правовым критерием систематизации финансового права должна являться правовая классификация имущественных отношений. Ее надо использовать наряду с систематизацией по экономическому критерию.

Следует иметь в виду, что правовой критерий систематизации финансового права сегодня уже используется в науке. В частности, Д. В. Винницкий предложил систему налогового права, подразделив ее на общую и особенную части. При этом система особенной части налогового права включает в себя сложный институт обязательственного права, который включает, в частности, институт обязательств по федеральным налогам, институт обязательств по региональным налогам, институт обязательств по местным налогам. Таким образом, система налогового права как раз и построена по правовой классификации имущественных отношений.

Думается, что сегодня уже существует некоторая теоретическая база для того, чтобы моделировать систематизацию и бюджетного права по правовому критерию имущественных отношений. Представляется, что бюджетное право могло бы быть подразделено на общую и особенную части.

В общей части бюджетного права можно было бы выделить институты:

- бюджетной системы и ее принципов;
- бюджетной классификации;
- структуры доходов и расходов бюджета;
- дефицита бюджета и источников его покрытия.

В особенную часть бюджетного права можно было бы включить институты:

- права бюджетной собственности;
- бюджетного обязательства;
- бюджетного процесса.

Как видно, в данном случае особенная часть бюджетного права построена по принципу правовой классификации имущественных отношений. В рамках этой классификации выделяются институт права бюджетной собственности и институт бюджетного обязательства. Что касается института права бюджетной собственности, то в него следовало бы включить нормы, определяющие: а) субъектов права бюджетной собственности и компетенцию органов, реализующих право бюджетной собственности; б) объект права бюджетной собственности; в) содержание и осуществление права бюджетной собственности.

В институт бюджетного обязательства следовало бы включить нормы, определяющие: а) понятие расходного и бюджетного обязательства, б) систему бюджетных обязательств (межбюджетные обязательства и прочие бюджетные обязательства), в) исполнение бюджетных обязательств (субъекты, формы, способы, момент исполнения и т. д.).

Конечно, указанная систематизация бюджетного права практически возможна лишь в перспективе, в случае дальнейшего развития бюджетного законодательства по линии все большего проявления имущественной составляющей бюджетно-правового регулирования.

**Боднарь Валерия Валерьевна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
Научный руководитель:  
к.ю.н., доцент кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*  
**Иванский В.П.**

## **ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Данная статья посвящена проблемам реформирования административного законодательства в Российской Федерации. Приводится краткий исторический анализ наиболее важных событий. Выявлены возможные пути развития административного судопроизводства в Российской Федерации. Сделана попытка выявить основную проблему, которая стояла на пути развития административного законодательства.

**Ключевые слова:** право, судопроизводство, законодательство, закон, суды, конституция, этап, становление, развитие

Принятие КАС РФ, как отмечают многие ученые, стало новым этапом в развитии процессуального законодательства и судебной системы РФ в целом. Как показывает история законопроекта не сразу превратился в закон. Принятию нового кодекса предшествовала целая череда событий и обстоятельств, которые то ускоряли, то тормозили процесс его принятия. Именно об этом хотелось бы поговорить в настоящей статье.

Основными проблемами, которые тормозили процесс принятия являлись: отсутствие точно определенного термина «административное судопроизводство», отсутствие специализированных административных судов, неопределенный предметный перечень регулирования, двойственное регулирование нормами АПК РФ и ГПК РФ. Стоит отметить, что к числу катализаторов в данном процессе стоит отнести предвыборную кампанию В.В. Путина, который обозначил одно из направле-

ний своей деятельности – развитие административного судопроизводства.

Еще в советское время административное судопроизводство относилось к спорному гражданскому производству или к правосудию по делам из административных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства. Данный факт объясняется тем, что в советское время не признавалась возможность разрешения административного спора в судебном порядке.

Конституция СССР<sup>1</sup> 1977 г. стала первым актом, которая закрепила право граждан на обжалование административных решений в судебном порядке. Но такое положение было лишь декларативно закреплено, но не было такого нормативно-правового акта, который бы содержал механизм такого обжалования. Данный пробел был восполнен принятием в 1989 г. закона СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что для закона 1989 г. был характерен очень существенный недостаток: перед тем, как обратиться в суд, гражданин должен испробовать все административные способы обжалования, поэтому практически всегда дело не доходило до суда.

Следующим этапом на пути развития административного законодательства стало принятие федерального закона 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>3</sup>, который действовал до сентября 2015 г.

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Ст.58 (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

<sup>2</sup> Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 02.11.1989 № 719-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>3</sup> Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) // Российская газета. 12.05.1993. № 89.

В 1993 г. была принята Конституция РФ, которая выделила административное судопроизводство в качестве самостоятельной формы осуществления правосудия. По мнению многих ученых-правоведов, данное положение на тот момент было абсолютно декларативным и стоит только догадываться, что законодатель подразумевал на тот момент под термином «административное судопроизводство». Складывается мнение, что уже тогда в планах было создание определенной административно-процессуальной формы.

Иваненко Ю.Г., судья Верховного Суда Российской Федерации, считает, что с 1993 г. у административного судопроизводства было несколько путей развития.

Первый путь, самый простой, он не требовал никаких изменений и дополнений. Он предусматривал рассмотрение дел, которые возникают из публичных правоотношений в гражданском процессе и рассмотрение дел, которые, в свою очередь, возникают из административных и иных публичных правоотношений в арбитражном процессе. По сути, данная система просуществовала на протяжении 21 года и следует сказать, что суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Верховный Суд Российской Федерации неплохо справлялись с задачами судопроизводства по таким делам. КАС РФ не предусматривает рассмотрение арбитражными судами административных дел. Проведенный анализ продемонстрировал, что 70% дел, рассматриваемых арбитражными судами, были административными. Подобная разгрузка позволит данным судам сконцентрироваться на разрешении экономических споров.

Второй путь, по мнению Иваненко Ю.Г., возможен при создании специализированных административных судов, для начала, двух инстанций – первой и апелляционной. В отличие от США, Великобритании, Украины, в России нет административных судов, хотя соответствующий проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» 2000 г. был внесен в Государственную Думу, но был ею отменен.

Третий путь – это принятие самостоятельного кодифицированного акта, определяющий процессуальный порядок рассмотрения административных дел, задачи, сроки рассмотрения и сами дела. Именно третий путь и был выбран, хотя на его реализацию потребовалось очень много времени. Варианты для его названия были самые разные: Административно-процессуальный кодекс, Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве и другие.

В 1997 г. был издан Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»<sup>4</sup>. Согласно Указу, Администрация Президента РФ совместно с Правительством РФ были призваны участвовать в разработке Государственной Думой проектов Административного Кодекса и Административно-процессуального кодекса, что благополучно не было выполнено.

Более того, Конституционный Суд РФ неоднократно призывал в своих постановлениях взяться за соответствующее правовое регулирование. В частности в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2004 г.<sup>5</sup> сказано, что дела, возникающие из публичных правоотношений (в том числе о проверке законности нормативных правовых актов) являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами, поэтому они должны рассматриваться в порядке и по правилам административного судопроизводства.

Под руководством Радченко В.И., первого заместителя председателя Верховного Суда, был разработан и внесен в Государственную Думу первый проект КАС РФ, опубликованный в

---

<sup>4</sup> Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики РФ): послание Президента РФ ФС от 6 марта 1997 г. // РГ РФ. 1997. 7 марта. № 47.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. первой ст. 27, ч. первой, второй и четвертой ст. 251, ч. второй и третьей ст. 253 ГПК РФ в связи с запросом Правительства РФ: постановление КС РФ от 27 января 2004 г № 1-П // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.



2004 г. в журнале «Российская юстиция»<sup>6</sup>. В качестве предмета регулирования проект предусматривал порядок защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и деяний федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений. Компетенция отводилась судам общей юрисдикции. Но проект кодекса был отозван.

Доработанный проект кодекса через два года также был отозван. Лишь в мае 2013 г. новый проект КАС РФ, внесенный Президентом РФ, был принят Государственной Думой в первом чтении. В связи с последующим реформированием Верховного Суда РФ, рассмотрение кодекса затянулось до 2015 г., но, тем не менее, 8 марта 2015 г. кодекс был окончательно принят, а с сентября 2015 г. был введен в действие. Таким образом, завершился многолетний этап на пути становления административного судопроизводства в качестве самостоятельного вида судопроизводства. Стоит отметить, что завершился именно ЭТАП становления административного судопроизводства, а не административное судопроизводство в целом. Развитие и становление еще продолжается.

Подводя итог всему вышесказанному, необходимо заметить, что ни отсутствие специализированных административных судов, ни участие в качестве стороны спора органа управления не выделяли административное судопроизводство в качестве самостоятельного. Таким критерием выступил предмет, который указал связь административного судопроизводства с административным правом. Частичное регламентирование нормами ГПК РФ и АПК РФ создавало множество вопросов с точки зрения единства предмета и логики взаимодействия матери-

---

<sup>6</sup> Радченко В.И. Административные суды призваны защищать человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 2–45.

альной и процессуальной правовой регламентации. Можно сказать, что с принятием КАС РФ, нормы административного права обрели свою собственную юрисдикцию.

В то же время принятие КАС РФ представляет собой всего лишь первый шаг на пути последующего развития административно-процессуального законодательства.

**Васильев Евгений Валерьевич,**  
*стажер кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ГЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ О НЕДРАХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ**

В статье проанализирована специфика предоставления, хранения и использования и иных видов информационных процессов, относящихся к первичной и интерпретированной геологической информации о недрах при реализации соглашений о разделе продукции.

**Ключевые слова:** геологическая информация о недрах, первичная геологическая информация о недрах, интерпретированная геологическая информация о недрах, Единый фонд геологической информации о недрах, соглашение о разделе продукции, государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнерство в нефтегазовой отрасли в настоящее время реализуется по весьма ограниченному списку форм, включающих подрядные договоры на выполнение отдельных операций и работ, соглашения о сотрудничестве, инвестиционные соглашения и особенно активно используемая в нефтегазовом комплексе форма партнерских отношений между государством и бизнесом – соглашения о разделе продукции.

Действующим российским законодательством соглашение о разделе продукции конкретизируется как «договор, в со-

ответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности – инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск».<sup>1</sup>

Сторонами соглашения о разделе продукции с одной стороны является Российская Федерация, от имени которой в соглашении выступают Правительство Российской Федерации или уполномоченные им органы; другой стороной выступают инвесторы, определяемые как юридические лица и объединения юридических лиц, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица, осуществляющие вложение собственных заемных или привлеченных средств в поиски, разведку и добычу нефти и природного газа и являющиеся пользователями недр на условиях данного соглашения.

Новшеством российского законодательства о соглашениях о разделе продукции является фиксация «информационной» статьи, посвященной правовому режиму геологической информации о недрах при реализации соглашений. Согласно данной норме конкретизируется статус Российской Федерации как обладателя первичной и интерпретированной геологической информации о недрах, которая получена при выполнении работ по соглашению. Необходимо подчеркнуть, что анализируемой нормой закреплено и право собственности Российской Федерации на материальный носитель, содержащий геологическую информацию о недрах, полученную при выполнении работ по соглашению. Тем не менее, при соблюдении условий конфиденциальности, предусмотренных соглашением, инвестору предоставлено право свободно и безвозмездно пользоваться

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 18.

такой информацией исключительно в целях выполнения работ по соглашению.

Под геологической информацией о недрах понимаются информация о геологическом строении недр, о находящихся в них полезных ископаемых (в том числе о специфических минеральных ресурсах, подземных водах), об условиях их разработки, иных качествах и особенностях недр, включая и сведения о подземных полостях естественного или искусственного (техногенного) происхождения, а также данные наблюдений, полученные при осуществлении предусмотренных действующим законодательством способов пользования недрами, при охране недр, при использовании отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, при осуществлении иных, легально определенных видов деятельности, связанных с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, захоронением радиоактивных отходов и токсичных веществ. Данные сведения могут быть представлены на бумажном или электронном носителе, либо на иных материальных носителях, таких как образцы горных пород, керны, пластовых жидкостей, флюидов<sup>2</sup>.

В отношении геологической информации о недрах применима иерархическая дихотомия – такие сведения подразделяются на первичную геологическую информацию о недрах и интерпретированную геологическую информацию о недрах. Первичная геологическая информация о недрах конкретизируется нормативно как геофизическая, геохимическая и иная информация о недрах, полученная непосредственно в процессе осуществления предусмотренных действующим законодательством способов пользования недрами и иных видов деятельности, ассоциированных с недрами.

Дефиниция интерпретированной геологической информацией о недрах включает результаты обработки первичной гео-

---

<sup>2</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.07.2016) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

логической информации о недрах, в том числе, геологические отчеты, карты, планы, эскизы.

Обладателем геологической информации о недрах признается лицо, которое самостоятельно за счет собственных средств получило геологическую информацию о недрах либо приобрело на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к геологической информации о недрах. Следует подчеркнуть, что обладателем геологической информации о недрах, полученной пользователем недр за счет средств федерального бюджета, либо за счет средств государственного внебюджетного фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации, части отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, которые были переданы пользователю недр, средств Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, является Российская Федерация.

Права обладателя геологической информации о недрах от имени Российской Федерации осуществляются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.

Первичная геологическая информация о недрах и интерпретированная геологическая информация о недрах, полученные пользователем недр, подлежат представлению пользователем недр в федеральный фонд геологической информации либо в его территориальные фонды. Если участок недр местного значения расположен на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, геологическая информация о недрах подлежит представлению пользователем недр в фонды геологической информации соответствующих субъектов Российской Федерации.

Перечни первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, представляемых пользователем недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации по видам пользования недрами и видам полезных ископаемых,

требования к содержанию геологической информации о недрах и форма ее представления, порядок представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации определяются федеральным органом управления государственным фондом недр.

Со дня представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, органы государственной власти Российской Федерации и предоставления ее организациям, находящимся в ведении указанных органов государственной власти, право собственности на материальный носитель, содержащий геологическую информацию о недрах, переходит к Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что порядок и условия использования геологической информации о недрах, владельцем которой является Российская Федерация, устанавливаются Правительством Российской Федерации. В случае, если при реорганизации или ликвидации юридического лица, являющегося владельцем геологической информации о недрах, права на нее не были переданы третьим лицам в установленном законодательством Российской Федерации порядке, она подлежит передаче в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а права владельца в отношении указанной геологической информации переходят к Российской Федерации.

Пользователи недр, которые представили в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации геологическую информацию о недрах обязаны принять на временное хранение на безвозмездной основе представленную ими геологическую информацию о недрах по заявке федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа в порядке и согласно пе-

речню, которые установлены федеральным органом управления государственным фондом недр. В случае передачи указанной геологической информации о недрах на временное хранение представившему ее пользователю недр она считается представленной в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации.

Использование геологической информации о недрах, отнесенной к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о государственной тайне.

Единый фонд геологической информации о недрах определяется как федеральная государственная информационная система, содержащая реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, имеющихся в федеральном фонде геологической информации и его территориальных фондах, фондах геологической информации субъектов Российской Федерации, органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, организациях, находящихся в ведении указанных органов государственной власти, иных коммерческих организациях и некоммерческих организациях, а также первичную геологическую информацию о недрах и интерпретированную геологическую информацию о недрах, представленные на электронных носителях и имеющиеся в федеральном фонде геологической информации и его территориальных фондах.

Правительство Российской Федерации определяет уполномоченный на создание и эксплуатацию единого фонда геологической информации о недрах федеральный орган исполнительной власти, который является оператором единого фонда геологической информации о недрах, причем в целях осуществления своих полномочий по созданию и эксплуатации единого фонда геологической информации о недрах данный оператор имеет право привлекать подведомственные ему орга-

низации или иные организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Порядок создания и эксплуатации единого фонда геологической информации о недрах, состав информации, представляемой обладателями информации в единый фонд геологической информации о недрах, порядок информационного взаимодействия оператора федеральной государственной информационной системы единого фонда геологической информации о недрах с обладателями этой информации и ее пользователями, порядок обеспечения доступа к информации, содержащейся в едином фонде геологической информации о недрах, порядок взаимодействия единого фонда геологической информации о недрах с иными государственными информационными системами устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Геологическая информация о недрах, включенная в реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах единого фонда геологической информации о недрах, используется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в информационных целях для осуществления управления государственным фондом недр, ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами, предупреждения опасных природных процессов и явлений и устранения их последствий, обеспечения обороны страны и безопасности государства, организации и осуществления государственного контроля (надзора).

В целях формирования единого фонда геологической информации о недрах, ведения единой системы федерального фонда геологической информации о недрах и его территори-



альных фондов и обеспечения оперативного пополнения единого фонда геологической информации о недрах мероприятия по государственному геологическому изучению недр (включая региональное геологическое изучение недр, создание государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин, научно-техническое обеспечение геолого-разведочных работ, тематические и опытно-методические работы, связанные с геологическим изучением недр, сбор, обработку, хранение, использование и предоставление в пользование геологической информации о недрах) осуществляются государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр и его территориальных органов, на основании государственного задания, мероприятия по геологическому изучению недр осуществляются пользователями недр самостоятельно или с привлечением в установленном порядке иных лиц.

Реестр первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах единого фонда геологической информации о недрах ведется на основании информации, предоставляемой обладателями геологической информации о недрах, формат таких сведений устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр.

Пользователи недр обязаны обеспечить сохранность образцов горных пород, керн, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах, полученных при проведении работ на участке недр, до их передачи в государственные специализированные хранилища.

В составе геологической информации о недрах пользователь недр обязан представлять в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а в отношении первичной геологической информации об участках недр местного значения также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации образцы горных пород, керн,

пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах, полученные при проведении работ на участке недр. Пользователь недр обязан обеспечивать надлежащее состояние образцов горных пород, керн, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах при их представлении в государственные специализированные хранилища в целях обеспечения возможности их использования на протяжении всего срока хранения.

Порядок представления образцов горных пород, керн, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах в государственные специализированные хранилища, их хранения, обработки и описания устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр.

Согласно Правилам использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Российская Федерация, установленных Правительством Российской Федерации,<sup>3</sup> пользователями геологической информации могут выступать органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, физические и юридические лица.

Федеральное агентство по недропользованию и его территориальные органы, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации используют геологическую информацию в информационных целях для осуществления управления государственным фондом недр, ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых,

---

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 02.06.2016 № 492 «Об утверждении Правил использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Российская Федерация» // Собрание законодательства РФ. 13.06.2016. № 24. Ст. 3531.

государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами, предупреждения опасных природных процессов и явлений и устранения их последствий, обеспечения обороны страны и безопасности государства, организации и осуществления государственного контроля (надзора).

Федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации используют геологическую информацию для информационно-аналитического обеспечения деятельности Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов, органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации посредством информационного взаимодействия, а также осуществляют предоставление геологической информации физическим и юридическим лицам на основании решения Федерального агентства по недропользованию или его территориальных органов в порядке, установленном Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Физические и юридические лица используют геологическую информацию в соответствии с требованиями законодательства о недрах, об информации, информационных технологиях и о защите информации, о государственной тайне и коммерческой тайне, а также об экспорте геологической информации исключительно для целей, указанных при ее получении.

Геологическая информация предоставляется физическим и юридическим лицам на основании заявки, которая должна быть направлена в Федеральное агентство по недропользованию или его территориальные органы.

Необходимо обратить внимание и на способы предоставления геологической информации, которое согласно действующему законодательству осуществляется без взимания платы. К таким способам относятся: предоставление информации на бу-

мажных носителях посредством ознакомления заявителей с ее содержанием с правом выписок и копирования; от имени Российской Федерации; предоставление информации на электронных носителях посредством ознакомления заявителей с электронными документами и материалами с правом изготовления электронных образов информационных документов и материалов для копирования на электронные носители заявителей; а также предоставление информации на иных материальных носителях, включающих образцы горных пород, керны, пластовых жидкостей, флюидов посредством ознакомления заявителей с ними с правом проведения исследований, не нарушающих целостность и обеспечивающих сохранность предоставленных материальных носителей. Обязательным требованием при использовании геологической информации является обеспечение сохранности ее материальных носителей.

**Гаспарян Эдуард Гариевич,**  
*кафедра финансового права*  
*ФГБОУВО «Российский государственный*  
*университет правосудия»,*  
*Edo92@mail.ru*

## **ПРИНЦИП ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ**

Данная статья посвящена вопросам правового регулирования и реализации принципа эффективности при планировании закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

**Ключевые слова:** принцип эффективности; закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд; бюджетные средства.

Только в структуре центральных денежных фондов государственных и муниципальных образований концентрируется около 30 трлн. рублей. Из них примерно 30% предназначается для закупок товаров, работ и услуг для государственных (муни-

ципальных) нужд. Целями законодательного регулирования этой сферы является прозрачность осуществления государственных закупок, а так же поддержание благоприятного конкурентного климата. Для достижения этих целей государство принимает меры по упорядочению процедур осуществления закупок, однако положительный результат недостижим в случае игнорирования такого фундаментального принципа права, как эффективность использования бюджетных денежных средств.

Повышение уровня эффективности расходования бюджетных средств является лейтмотивом ежегодных бюджетных посланий Президента Российской Федерации, например, в бюджетном послании Президента РФ от 13.06.2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» говорится о том, что приоритетным направлением бюджетной политики станет решение задач, направленных на повышение эффективности расходов.<sup>1</sup>

Функционирование бюджетной системы Российской Федерации происходит на основе ряда принципов права. Среди этих принципов располагается принцип результативности и эффективности использования бюджетных денежных средств (далее – принцип эффективности), закрепленный в ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ). Данный принцип раскрывается в статье следующим образом: «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах “Солидарность”». № 23. 19–26.06.2013.

<sup>2</sup> «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.02.2016, с изм. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

Ряд авторов определяют понятие эффективности как «результативность деятельности какой-либо материальной системы»<sup>3</sup>. По мнению В.В. Ковалева, «эффективность – это соотношение между полученным результатом и некоторой характеристикой фактора (ресурса), использованного для достижения данного результата»<sup>4</sup>

Т.А. Вершило отмечает, что «эффективность использования бюджетных средств достигается двумя путями: 1) использованием наименьшего объема средств или 2) использованием определенного бюджетом объема средств»<sup>5</sup>. То есть эффективность может выражаться, непосредственно, в денежном эквиваленте, либо в наименьшем значении этого эквивалента, который понадобится для достижения определенного результата.

Как верно отмечается в литературе, всю совокупность рассмотренных подходов к пониманию сущности эффективности бюджетных расходов можно разделить на группы:

Первая группа исследователей определяет эффективность бюджетных расходов как получение максимального результата при использовании имеющихся ресурсов или минимальный расход ресурсов для предоставления услуг надлежащего качества и объема. Данного подхода придерживаются такие отечественные авторы, как В.Л. Никифоров, О.И. Алюков, О.Г. Горшков, Е.В. Бушмин и др. Аналогично эффективность бюджетных расходов рассматривается и в современном российском законодательстве, в частности в Бюджетном кодексе РФ.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> См.: Общеэкономические основы рыночного хозяйствования / под ред. Д.Е. Сорокина. М.: Путь России, 2002.

<sup>4</sup> См.: Ковалев В.В. Финансовая отчетность. Анализ финансовой отчетности. М.: Проспект, 2004.

<sup>5</sup> Вершило Т.В. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. 2012. № 5. С. 23.

<sup>6</sup> См.: Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4 (44). С. 195.

Вторая группа научных деятелей полагает, что эффективность бюджетных расходов – это предоставление ресурса в распоряжение того пользователя, для которого он представляет наибольшую ценность.

Из всего вышеперечисленного можно сделать вывод о том, что в финансовой науке нет единообразного подхода к определению принципа эффективности, не говоря уже об установлении критериев эффективности.

Не смотря на это, принимается ряд норм бюджетного законодательства, программные документы, иные нормы, нацеленные на обеспечение эффективности расходов бюджета всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в т.ч. федерального бюджета.<sup>7</sup>

Следует отметить, что применительно к таким ключевым, с точки зрения расходования бюджетных средств, сферам, как, например, размещение заказов для государственных и муници-

---

<sup>7</sup> См., напр.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации”»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2014 № 855 «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов» (вместе с Положением о Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов); Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”»; Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 № 1203 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».

пальных нужд и их исполнение, содержание принципа эффективности не определено.

Решение вопроса понимания термина «эффективность» в концепции рассматриваемой нами сферы, необходимо обратиться к определению государственных заказчиков и их места в бюджетном процессе. Анализ положений Закона о контрактной системе (п. 5 ст. 3) и Бюджетного кодекса РФ (ст. 6, ч. 1 ст. 152, ч. ч. 2 и 3 ст. 219, ч. 8 ст. 241) показывает, что государственные заказчики имеют статус участников бюджетного процесса и принимают бюджетные обязательства путем заключения государственных контрактов.

Таким образом, обращаясь к основам бюджетного законодательства, можно сделать вывод, что понятие эффективности осуществления государственных закупок сопоставимо с понятием эффективности расходования бюджетных средств. В вышеуказанной статье стоит отметить несколько проблемных аспектов.

Во-первых, круг лиц указанных в ч. 1 ст. 12 закона № 44-ФЗ находится в расхождении с понятием «государственный заказчик», который закреплен в п. 5 ст. 3 Закона № 44-ФЗ. В число лиц, которые могут быть названы государственными заказчиками, в соответствии с п. 5 ст. 3 № 44-ФЗ относятся не только иные государственные органы, но и органы государственной власти. Данные понятия в соответствии с позицией Конституционного суда не являются идентичными.<sup>8</sup>

Во-вторых, ст. 12 Закона № 44-ФЗ называется «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок»<sup>9</sup>, а в содержании статьи отмечается о том, что ис-

---

<sup>8</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 N 55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 “Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 02.06.1997. № 22. Ст. 2664.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работа и услуг для обеспече-



ходить из необходимости достижения результата необходимо не только при осуществлении закупок, но и при их планировании.

В-третьих, ст. 2 Закона № 44-ФЗ говорит нам о том, что законодательство РФ о контрактной системе основывается на положениях Бюджетного кодекса и др. федеральных законов регулирующих данные отношения.

Однако мы можем наблюдать, что определение принципа эффективности данное в Законе № 44-ФЗ не соответствует положениям ст. 34 БК РФ, в которой раскрывается данный принцип. В законе о контрактной системе идет речь только о «необходимости достижения заданных результатов». В то время как ст. 34 БК РФ предусматривает использование наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Кроме всего прочего, в содержании статьи даже не раскрывается принцип эффективности, не говоря уже об определении критериев.

Однако стоит отметить, что в законодательстве о контрактной системе существуют институты обоснования и нормирования в сфере закупок, одна из функций которые способствуют обеспечению принципа эффективности.

Законодатель определяет нормирование через требования к закупаемой заказчиком продукции (в том числе предельные цены продукции) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков, включая территориальные органы и подведомственные казенные учреждения (ч. 1 ст. 19 Закона № 44-ФЗ).

---

ния государственных и муниципальных нужд»; «Собрание законодательства РФ». 08.02.2013. № 14. Ст. 1652. «Российская газета». Т 80. 12.04.2013.

«Необходимость введения института нормирования обусловлена прежде всего декларируемой борьбой государства с закупками роскоши, встречающимися на практике.»<sup>10</sup>.

При нормировании товаров предъявляются требования в форме нормативов количества, потребительских свойств и иных характеристик свойственных закупаемой продукции. Вышеуказанные требования направлены на недопущение закупки товаров, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметом роскоши, но при этом способны обеспечить государственные нужды.

Используемое в Законе № 44-ФЗ понятие роскоши носит неопределенный характер и может трактоваться по-разному в зависимости от конкретной закупки.

Однако, обширная товарная номенклатура, субъективное понимание роскоши, а также принципиально разный уровень бюджетной обеспеченности федеральных, региональных и муниципальных заказчиков затрудняет урегулирование вышеуказанной проблемы<sup>11</sup>.

Следует так же отметить, что институт нормирования на данном этапе его развития не способен достигнуть той цели, которая на него возлагается, т.к. даже при выполнении всех правил нормирования закупки вышеуказанных товаров остаются возможными. Так как де-факто Постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 применяется в обязательном порядке с 1 января 2016 г., поскольку срок вступления в силу правил о нормировании был перенесен законодателем с 1 января 2015 г. на 1 января 2016 г.

Вместе с тем каких-либо изменений в Постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 внесено не бы-

---

<sup>10</sup> См.: Дерновая А.О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 157.

<sup>11</sup> См.: Тасалов Ф.А. Нормирование в сфере закупок: пробелы и недостатки законодательства о контрактной системе // Право и экономика. 2016. № 2.

ло. Необходимость внесения изменений в общие требования по нормативным затратам вызвана не только техническими причинами. Постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 не распространяет свое действие на территориальные органы, подведомственные казенные учреждения, что противоречит п. 2 ч. 3 ст. 19 Закона № 44-ФЗ.

Как уже отмечалось ранее, институт нормирования закупок должен устанавливать предельные потребительские свойства и количественные показатели закупаемой продукции, превышение которых будет уже нецелесообразно для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что эффективность планирования закупок в части результативности обеспечивается институтом нормирования. Вместе с тем следует отметить, что особенностью результативности государственных закупок является недопущение излишних потребительских, количественных и иных свойств закупаемой продукции, дабы не допустить закупки предметов роскоши, что, несомненно, будет являться неэффективным расходованием бюджетных денежных средств.

Обоснование закупок решает сразу две проблемы, так как в плане-закупок обосновывается объект и (или) объекты закупки, исходя из необходимости достижения цели определенной закупки, установленной в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ, в которой закреплены цели осуществления закупок. Вместе с тем обоснование объекта закупки происходит в соответствии с институтом нормирования. Конечно же, в большей степени в плане-закупок обосновывается целевое расходование бюджетных денежных средств, однако в совокупности с институтом нормирования обосновывается необходимость достижения определенного результата в виде закупаемой продукции, отвечающим требованиям установленным к ней.

В то же время, на этапе планирования при формировании плана-графика обоснованию подлежат начальная максимальная цена контракта и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Обоснованием вышеуказанных положений

документации обеспечивается вторая фундаментальная составляющая принципа эффективности расходования бюджетных денежных средств – экономность. Иными словами, при обосновании НМЦК и цены контракта с единственным поставщиком, заказчик демонстрирует направленность своих действий на использование наименьшего объема денежных средств для достижения установленного результата.

Следует отметить, что с 1 января 2016 г. обоснованию НМЦК и цены контракта с единственным поставщиком подлежат все закупки, что, несомненно, направлено на повышение уровня обеспеченности принципа эффективности.

Подводя итоги всему вышесказанному, хочется отметить, что принцип эффективности использования бюджетных денежных средств возможно реализовать лишь при одновременном соблюдении обоих его компонентов: результативность и экономность. А в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на этапе планирования закупок этот результат обеспечивается институтами нормирования и обоснования закупок, следовательно, оба эти института должны отвечать своим целям.

**Гашимли Хаял Гашим Оглы,**  
*магистрант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
Akkem01@mail.ru*

## **ДВОЙСТВЕННОСТЬ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ЦБ РФ**

Статья раскрывает содержание правовой природы ЦБ РФ, сравнивая с ФРС США, определяет преобладание частной и публичной составляющей ЦБ РФ.

**Ключевые слова:** центральный банк; федеральная резервная система; имущество; заповедное имущество; законодательная база; облигации.

Выявим двойственность правового регулирования ЦБ, сравнивая его, с Федеральной резервной системой США. ФРС США имеет частную природу, т.е. принадлежит не государству, довольно часто возникает аналогичный вопрос о Центральном Банке России. Кому же принадлежит ЦБ РФ? При изучении закона о Центральном банке, в котором данный вопрос и находит отражение и имеет простейший ответ, но однозначного понимания ситуации нет. Возникают и другие вопросы, одним из главных становится – а есть ли у РФ вообще такой государственный орган – ЦБ? Некий коммерческий банк «ЦБ» у РФ, несомненно, есть и он даже может выпускать рубли, но вот его функции несколько отличаются от тех, что обычно принадлежат центральным банкам развитых государств.

Но сначала нужно проанализировать основной вопрос. Да, федеральной собственностью, являются и капитал, и имущество, которое принадлежит ЦБ России:

Статья 2. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью. В соответствии с целями и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России. Изъятие и обременение обязательствами указанного имущества без согласия Банка России не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом. Государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

Кажется, что Закон о Центральном Банке РФ даёт понять и всё таки кому принадлежит ЦБ Российской Федерации. Ведь федеральные органы власти участвуют в формировании ЦБ, так Дума назначает по представительству президента Председателя Банка и членов Совета директоров. Но что же остается под вопросом? А практически та же независимость от Правительства

РФ, которая имеется и у ФРС от правительства США. Но прослеживается обратная зависимость – Правительство РФ напрямую зависит в своей деятельности от политики ЦБ РФ. Закон о ЦБ РФ списан с аналогичного законодательства США по ФРС, за некоторыми важными исключениями. Проблема заключается в том, что государство не отвечает по обязательствам банка, банк – по обязательствам государства. Имущество принадлежит государству и этим имуществом государство не может ответить по своим обязательствам, иными словами – Российская Федерация может стать банкротом даже при громадном золотовалютном резерве.

Имущество то есть: здание; мебель; уставной фонд в размере 3 млрд руб., все это принадлежит государству. Однако, когда речь идёт о многих миллиардах долларов, то такие суммы в расчёт не берутся. Можно с уверенностью сказать, что закон о ЦБ противоречит сам себе. Формально являясь федеральной собственностью Центральный Банк, тем не менее, не несёт каких либо обязательств по отношению к государству. И если вдруг государство предъявит к нему какие-то требования, то ЦБ имеет право:

Статья 6. Банк России вправе обращаться с исками в суды в порядке, определенном законодательством Российской Федерации. Банк России вправе обращаться за защитой своих интересов в международные суды, суды иностранных государств и третейские суды.

Конечно, можно и не послушаться решений международных судов и воспользоваться золотовалютными резервами в соответствии с первой частью второй статьи закона, но проблема в том, что резервы то лежат не в подвалах ЦБ. Во-первых, смысла в таком количестве наличных денег нет вообще. Эти деньги представляют собой цифры в банковском компьютере, то есть являются «безналом». Во-вторых, золотовалютные резервы не представляет собой даже и деньги. ЦБ РФ перевёл основную часть этих резервов в правительственные облигации займа США. Так информация о том, что Россия владеет определенным количеством денег, отражается в двух мировых финан-

совых институтах – Всемирный Банк и МВФ, которые как известно, очень сильно подвержены влиянию США.

В законе о Центральном Банке РФ есть еще одна статья, которая отличает Центральный Банк России от ФРС, тоже «независимого от государства» банка. Так в этой статье говорится:

Статья 22. Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству Российской Федерации для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете. Банк России не вправе предоставлять кредиты для финансирования дефицитов бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Тут необходимо уяснить, что эмиссия долларов, производимая ФРС, напрямую зависит от предоставления кредита федеральному правительству США. Как же вводят в обращение рубли Российской Федерации? На сегодняшний день предусмотрена такая система: через покупку иностранной валюты, то есть тех же долларов и евро, сколько долларов и евро купит на товары проданные РФ за рубежом, то и положит в свою копилку ЦБ. На эту же сумму он и напечатает рублей и пустит их в оборот. Всё это происходит через валютную биржу. В результате рублёвая масса напрямую привязана к доллару и евро. Можно считать, что рубли – это те же доллары, что находятся в резервах ЦБ, но уже с другими цветами и цифрами на других банкнотах и с определённым коэффициентом.

И так, при детальном разборе, законодательства о ЦБ РФ и ФРС США были найдены схожие положения, а также отличительные черты. Но само собой разумеющимся следует, что правовое регулирование ЦБ РФ весьма несовершенно, и требует дальнейшего изменения и внедрения новых положений. Существует также точка зрения, что ЦБ РФ следует национализировать, для эффективного контроля над этим стратегически важным институтом. Такая попытка была принята В.В. Путиным в

2000 г., но тогда этот законопроект не прошел и первой стадии в ГД РФ.

Могут быть законодательные планы по ограничению нерезидентов, обладающих возможностью работать на фондовом рынке, допустимо также внедрение квоты на приобретение государственной валюты, превышение которой в руках 1-го нерезидента не допустимо.

Отметим, что, несмотря на кажущийся конфликт между двумя составляющими финансово-правовой природы Банка России, осуществление им хозяйственной деятельности и выполнение одновременно административно-контрольных полномочий не происходит независимо друг от друга. Заключая гражданско-правовые сделки с коммерческими банками в целях реализации своего хозяйственного интереса и получения прибыли, Банк России, прежде всего, оказывает тем самым соответствующее целенаправленное воздействие на развитие системы кредитных учреждений и определяет кредитную политику в государстве. Условия, на которых заключаются такие сделки, вырабатываются Банком России в рамках общей государственной денежно-кредитной политики. Управление денежно-кредитной системой РФ Банк России производит двумя способами: во-первых, с помощью властных предписаний, во-вторых, экономическими методами, то есть путем совершения различных сделок с коммерческими банками, другими организациями.



**Губенко Елена Сергеевна,**  
*кандидат юридических наук,*  
*старший преподаватель кафедры финансового права*  
*Российского государственного университета правосудия,*  
*e.gubenko@inbox.ru*

## **ТЕРМИНЫ «НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА» И «СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ»: ДОКТРИНАЛЬНОЕ ТОЛКОВАНИЕ\***

В статье на основе анализа различных подходов к определению понятия «налогообложение» поднимаются вопросы о содержании таких понятий как «система налогообложения», «налоговая система» и «система налогов»

**Ключевые слова:** налоговая деятельность, налогообложение, система налогообложения, налоговая система, система налогов.

Налоговая деятельность – это деятельность государства по организации налогообложения и обеспечению его осуществления<sup>1</sup>.

А.И. Худяков отмечал, что понятие «налоговая деятельность» тесно связано с понятием «налогообложение». Отличие между ними, – писал он, – «заключается в том, что понятие «налоговая деятельность» шире понятия «налогообложение», поскольку включает в себя не только установление, введение и взимание налогов, что свойственно налогообложению, но и деятельность по формированию налоговосборочного аппарата и обеспечение его функционирования»<sup>2</sup>.

С экономической точки зрения «налогообложение» представляет собой изъятие определенной части валового нацио-

---

\* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> См.: Соколова Э.Д. К вопросу о понятии налоговой системы // Финансовое право. 2011. № 1. С. 28–31. Цит. по: Худяков А.И., Бродский Г.М. Теория налогообложения: Учебное пособие. Алматы: ТОО «Издательство “Норма-К”», 2002. С. 93.

<sup>2</sup> Худяков А.И., Бродский Г.М. Указ. соч. С. 95.

нального продукта в пользу государства с целью формирования, распределения и потребления фондов финансовых ресурсов. С этой точки зрения экономисты определяют налогообложение как экономико-правовую категорию. Например, Т.Ф. Юткина сформулировала такое определение: «Налогообложение – это определенная совокупность экономических (финансовых) и организационно-правовых отношений, складывающихся на базе объективного процесса перераспределения преимущественно денежной формы стоимости, и выражающая собой одностороннее, безэквивалентное, принудительно-властное изъятие части доходов корпоративных и индивидуальных собственников в общегосударственное использование»<sup>3</sup>.

Приведенное определение «налогообложения» подверглось критике в научной литературе, по причине отсутствия в нем указания на соответствующую деятельность. Специалисты единодушно рассматривали его не достаточно удачным. Так, А.И. Худяков, анализируя данное определение, приводит этимологическое толкование слова «налогообложение», как обозначающие буквально «обложение налогом» и резюмирует, что «обложение налогом» предполагает активное участие государства в установлении, введении и взимании налогов. Данные рассуждения позволили А.И. Худякову сформулировать иное представление о налогообложении. «Налогообложение – это деятельность государства по установлению и взиманию налогов. Налогообложение составляет сердцевину налоговой деятельности. Целью налогообложения выступает удовлетворение потребностей государства в денежных средствах»<sup>4</sup>.

В законодательстве о налогах и сборах определение понятия «налогообложение» не закреплено. Однако термин «налогообложение» неоднократно употребляется в Налоговом кодексе РФ. Например, в ст. ст. 1, 3, 4, 11, 12, 17, 18, 20 и др. части первой Налогового кодекса РФ.

---

<sup>3</sup> Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник. М., 1999. С. 29.

<sup>4</sup> Худяков А.И., Бродский Г.М. Указ. соч. С. 93–94.

На первый взгляд налоговые отношения, перечисленные в ст. 2 Налогового кодекса РФ и определяющиеся как «совокупность властных отношений по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, также отношений, возникающих в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений» и составляют содержание налогообложения.

В то же время следует учитывать, что налогообложение имеет указанное выше экономическое содержание и как справедливо отмечает В.А. Парыгина налогообложение – это еще комплексная экономико-философская категория, которая включает в себя весь комплекс мероприятий, проводимых органами налоговой администрации для указанного изъятия части валового национального продукта в целях его последующего перераспределения в интересах всего общества, а также общественные отношения, умонастроения и социальную обстановку в обществе, порождаемые спецификой налогообложения<sup>5</sup>.

Исходя из юридического анализа содержания отношений, составляющих предметную область налогообложения, В.В. Казаков в своем исследовании приходит к выводу, что **налогообложение** – деятельность государства, основанная на определенных принципах и с целью осуществления конкретных функций: по взиманию налогов и сборов; по осуществлению налогового контроля; по защите прав и законных интересов участников налоговых правоотношений с использованием конкретно-определенных в законодательстве о налогах и сборах средств и методов<sup>6</sup>.

Э.Д. Соколова также делает вывод, что налогообложение, его условия осуществления могут быть реализованы только в

---

<sup>5</sup> Парыгина В.А. Российское налоговое право. Проблемы теории и практики: учебное пособие. М., 2005. С. 49.

<sup>6</sup> См.: Казаков В.В. Налоговая политика, налогообложение, налоговые правоотношения – основополагающие категории в системе налогового права // Финансовое право. 2011. № 7. С. 26–28.

результате налоговой деятельности государства<sup>7</sup>, которая, в свою очередь, формирует налоговую систему<sup>8</sup>. Налоговая система государства, полагает Э.Д. Соколова, – это правовая форма налогообложения, определяемого экономическими условиями развития общества, функционирующего в условиях действия рыночных отношений, т.е. налоговая система опосредует налогообложение, систему налогообложения<sup>9</sup>.

Термин «система налогообложения» раскрывается Н.П. Кучерявенко в учебном издании «Курс налогового права». **Система налогообложения** – совокупность законодательно установленных налогов, сборов, обязательных платежей, принципов, форм и методов их установления, изменения или отмены; способ обеспечения исполнения налоговой обязанности; действий, обеспечивающих уплату и контроль за своевременным и полным поступлением средств от налогов и сборов в бюджет и целевые фонды<sup>10</sup>. То есть система налогообложения, помимо налоговой системы, «включает в себя и достаточно широкий спектр отношений, связанных с реализацией процессов налогообложения»<sup>11</sup>.

По мнению Э.Д. Соколовой, налогообложение и система налогообложения относятся к экономическим категориям, обусловленным объективными условиями развития общества, основанного на товарно-денежных отношениях. Для использования данных категорий необходима целенаправленная деятельность человека, его объединений, в том числе государства. Неслучайно, пишет она, важнейшие четыре принципа организации налогообложения были сформулированы еще в XVIII в. эконо-

---

<sup>7</sup> Соколова Э.Д. К вопросу о понятии налоговой системы // Финансовое право. 2011. № 1. С. 28–31.

<sup>8</sup> Худяков А.И., Бродский Г.М. Указ. соч. С 94.

<sup>9</sup> Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 28–31.

<sup>10</sup> Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. к.ю.н. Д.И. Щекина. М.: Статут, 2009. С. 460–461.

<sup>11</sup> Кучерявенко Н.П. Указ. соч. С. 460.

мистом А. Смитом, которые не потеряли своей актуальности до настоящего времени<sup>12</sup>.

Всякая налоговая система, преследующая цели экономического благополучия общества через развитие каждого отдельно взятого субъекта, должна иметь в своей основе законодательно закрепленные принципы и функции налогообложения. И не переменным в этой основе должно быть следующее: налоги не должны мешать развитию производства; налоги должны быть уменьшаемы или вообще отменяемы, если они сокращают потребление; налоги обязаны быть достаточными для тех потребностей, для которых они предназначены<sup>13</sup>.

Понятие «налоговая система» действующее законодательство о налогах и сборах не содержит, в то время как в научной и учебной литературе существует значительное количество определений данного понятия<sup>14</sup>. Однако до настоящего времени среди ученых отсутствует единое научно обоснованное понимание, что представляет собой налоговая система<sup>15</sup>.

Некоторые авторы придерживаются «узкого» подхода в понимании налоговой системы. Н.П. Кучерявенко, например, формулируя понятие «налоговая система», исходит из своей научной позиции, согласно которой «**Налоговая система** – совокупность налогов, сборов (обязательных платежей), законодательно закрепленных и обязательных к уплате на территории государства»<sup>16</sup>, аналогичную позицию высказывает Н.В. Миляков<sup>17</sup>. Фактически данное определение совпадает с понятием

---

<sup>12</sup> Соколова Э.Д. Указ. соч. С. 28–31.

<sup>13</sup> См.: Казаков В.В. Указ. соч. С. 26–28.

<sup>14</sup> Соколова Э.Д. Налоговая система // 101 термин налогового права: крат. законодат. и доктринальное толкование / Н.Н. Балюк, В.В. Замулко, А.В. Красюков и др.; рук. авт. кол. Н.А. Соловьева. Москва: Инфотропик Медиа, 2015. 452 с.

<sup>15</sup> Назаров В.Н. О понятии «налоговая система» и его правовом содержании // Финансовое право. 2009. № 1; Соколова Э.Д. Указ. соч.

<sup>16</sup> Цит по: Соколова Э.Д. Указ. соч.

<sup>17</sup> Миляков Н.В. Налоговое право: учебник. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 83.

«система налогов и сборов» действующего налогового законодательства.

Большинство ученых отмечают некорректность отождествления понятия «система налогов» с понятием «налоговая система» и рассматривают понятие «налоговая система» шире понятия «система налогов». Например, А.В. Брызгалин определяя налоговую систему, руководствуется широким подходом. **Налоговая система** – это совокупность всех существующих в государстве общественных отношений, складывающихся в сфере налогообложения и имеющих экономический, политический, организационный и правовой характер. Основными элементами налоговой системы любого государства, считает он, выступают: экономические характеристики налоговой системы; текущие и перспективные направления налоговой политики; система и принципы налогового законодательства; система налоговых и иных фискальных органов; условия взаимодействия бюджетных и налоговых систем; порядок распределения налогов по бюджетам; формы и методы налогового контроля; порядок и условия налогового производства; ответственность субъектов налоговых правоотношений; способы защиты прав и интересов налогоплательщиков и т.д.<sup>18</sup>

К.С. Бельский дает определение понятия «налоговая система», исключая из него принципы налогообложения: «...налоговая система есть основанная на определенных принципах совокупность взаимосвязанных частей (элементов) в сфере налогообложения, к которым относятся налоговая платежеспособность граждан страны, система установленных законом налогов и сборов, налоговая администрация, методы налогового администрирования»<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Брызгалин А.В. Система налогов и сборов в Российской Федерации. Установление, введение и отмена налогов // Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. С. 324–325.

<sup>19</sup> Бельский К.С. Основы налогового права (Цикл материалов по теории налогового права из пяти частей) // Гражданин и право. 2006. № 1, 4, 6, 8, 10. Режим доступа СПС Гарант.

И.И. Кучеров указывает, что в широком смысле налоговая система может быть определена как основанная на определенных принципах система урегулированных нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с установлением и взиманием налогов и сборов. Составляющими этой сложной системы являются не только налоги и сборы, но и налогооблагающие субъекты, действующие от их имени налоговые (финансовые, таможенные) органы, органы государственных внебюджетных фондов, налогоплательщики, налоговые агенты и пр. По мнению И.И. Кучерова, налоговая система включает в себя и принципы ее организации и функционирования, а также нормы налогового права<sup>20</sup>.

В определении, предложенном С.Г. Пепеляевым, «налоговая система – это совокупность установленных в государстве существующих условий налогообложения... Понятие «налоговая система» характеризует налоговый правовой порядок в целом, а система налогов – только элемент налоговой системы»<sup>21</sup>. В данном определении прослеживается взаимосвязь налоговой системы с системой налогообложения, содержащей условия, которые определяют реализацию процессов налогообложения.

В работах экономистов можно встретить такие определения налоговой системы.

Т.Ф. Юткина под налоговой системой понимает совокупность налогов, пошлин и сборов, взимаемых на территории государства в соответствии с Налоговым кодексом, а также совокупность норм и правил, определяющих правомочия и систему ответственности сторон, участвующих в налоговых правоотношениях<sup>22</sup>.

О.С. Кириллова, Т.В. Муравлева полагают, что налоговая система – это совокупность налогов, принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и примене-

---

<sup>20</sup> Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): монография. М.: ЮрИнфоР, 2009. С. 215.

<sup>21</sup> Налоговое право: учебник / год ред. С.Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2004. С. 262-263.

<sup>22</sup> Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 59.

ния мер по их уплате, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности и мер ответственности за нарушение налогового законодательства»<sup>23</sup>.

Из приведенных определений понятия «налоговая система» следует, что в настоящее время существуют две основные теоретические позиции относительно категории «налоговая система»: налоговая система помимо системы налогов и сборов включает в себя множество других элементов; налоговая система отождествляется с системой налогов и сборов.

В учебной литературе встречается определение понятия «система налогов». «**Система налогов** – совокупность отдельных налогов, обладающих организационно-правовым и экономическим единством»<sup>24</sup>.

Действующее законодательство о налогах и сборах определяет, что система налогов и сборов Российской Федерации включает в себя налоги федеральные, региональные и местные, а также специальные налоговые режимы<sup>25</sup>. Каждый элемент системы налогов и сборов характеризуется собственной правовой регламентацией<sup>26</sup>. Предметы ведения Российской Федерации, региональных и местных властей в части налогов и сборов разграничены Конституцией РФ и Налоговым кодексом РФ. Налоговый кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень налогов и сборов. Региональные и местные власти уполномочены устанавливать: 1) ряд элементов налогов, индивидуально определенных Налоговым кодексом РФ по каждому виду налога; 2) при установлении сборов, определять их плательщиков и элементы обложения применительно к конкретным сборам. Государственная пошлина является элементом исключительно

---

<sup>23</sup> См.: Кириллова О.С. Муравлева Т.В. Налоги и налогообложение: курс лекций: учебное пособие для вузов. М.: Изд-во «Экзамен», 2005. С. 29.

<sup>24</sup> Налоговое право: учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. С. 262.

<sup>25</sup> См.: ст.ст. 12–15 и 18 Налогового кодекса РФ // Сборник законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>26</sup> Красноперова О.А. Налоговая система и налоговое законодательство – важнейшие элементы налогового механизма // Налоги. 2012. № 3. С. 22–25.



федеральным, т.е. региональные и местные власти не обладают правом вводить этот сбор самостоятельно.

В современном, цивилизованном мире наличие разветвленной налоговой системы свидетельствует о демократичности общества, ограничивающего вмешательство государства в частную жизнь. Суть такого понимания выражаются формулой: налоги ограничивают право собственности, чтобы эту собственность защитить (сохранить, гарантировать) от потенциально безграничных притязаний государства. С помощью налогов фиксируются границы публично-правовых обязанностей налогоплательщика, который обязан передать государству часть собственности, но не более того, что определено законом. Остальная собственность находится в полном распоряжении налогоплательщика. Сущность налогообложения и состоит в законном ограничении права собственности. Государство вправе изымать часть собственности у налогоплательщика для формирования централизованных бюджетных (внебюджетных) фондов и, соответственно, для реализации публичных задач и функций<sup>27</sup>.

Современная налоговая система постоянно совершенствуется. При этом обязательно учитываются особенности ее воздействия на экономику. С помощью инструментов налогового регулирования государство может создавать необходимые условия для ускорения накопления капитала в наиболее важных отраслях экономики, малорентабельных, но социально необходимых сферах производства. Как правило, такое воздействие на экономику происходит опосредованно, проявляется с некоторым опозданием, так как осуществляется посредством участия государства в распределении и перераспределении ВВП.

### **Литература**

1. Соколова Э.Д. К вопросу о понятии налоговой системы // Финансовое право. 2011. № 1. С. 28–31.

---

<sup>27</sup> Демин А.В. Налоговое право России: учебное пособие. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. 464 с. Режим доступа СПС Консультант Плюс.

2. Худяков А.И., Бродский Г.М. Теория налогообложения: учебное пособие. Алматы: ТОО «Изд-во “Норма-К”», 2002. 392 с.
3. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: учебник. М.: ИНФРА-М, 1999. 428 с.
4. Парыгина В.А. Российское налоговое право. Проблемы теории и практики: учебное пособие. М., 2005. 336 с.
5. Казаков В.В. Налоговая политика, налогообложение, налоговые правоотношения – основополагающие категории в системе налогового права // Финансовое право. 2011. № 7. С. 26–28.
6. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 2 т. Т. 1: Общая часть / под ред. к.ю.н. Д.И. Щекина. М.: Статут, 2009. 863 с.
7. 101 термин налогового права: крат. законодат. и доктринальное толкование / Н.Н. Балюк, В.В. Замулко, А.В. Красноков и др.; рук. авт. кол. Н.А. Соловьева. Москва: Инфотропик Медиа, 2015. 452 с.
8. Назаров В.Н. О понятии «налоговая система» и его правовом содержании // Финансовое право. 2009. № 1.
9. Миляков Н.В. Налоговое право: учебник. М.: ИНФРА-М, 2008. 383 с.
10. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юристъ, 2002. 576 с.
11. Бельский К.С. Основы налогового права (Цикл материалов по теории налогового права из пяти частей) // Гражданин и право. 2006. № 1, 4, 6, 8, 10. Режим доступа СПС Гарант.
12. Кучеров И.И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты): Монография. М.: ЮрИнфоР, 2009. 473 с.
13. Налоговое право: учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2004. 591с.
14. Кириллова О.С. Муравлева Т.В. Налоги и налогообложение: курс лекций: учебное пособие для вузов. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. – 288 с.
15. Красноперова О.А. Налоговая система и налоговое законодательство – важнейшие элементы налогового механизма // Налоги. 2012. № 3. С. 22–25.
16. Демин А.В. Налоговое право России: учебное пособие. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. 464 с.

**Джонов Сино Ермахмадович,**  
*студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
Sino\_CR7@mail.ru*

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

В статье рассматривается проблема выделения финансово-правовой ответственности как самостоятельный вид юридической ответственности.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, финансовое право, ответственность, юридическая ответственность, финансово-правовая ответственность.

Финансовое право, как самостоятельная отрасль российского права, берет свое развитие совсем недавно. Причиной этому, как отмечает О.Н. Горбунова, является сложившаяся общественно-экономическая фармация советского периода. Так, в прошлом данная проблема была вызвана общим взглядом марксистско-ленинской теории и политической экономии социализма на деньги, товарно-денежные отношения, цены, себестоимость, рынок в целом являлись как отмирающие категории. Это имело своим следствием снижения внимания к вопросам бюджета, налогов, банковского кредита. И как результат – недооценка значения и роль финансового права в регулировании жизнедеятельности общества<sup>1</sup>.

Изучение вопросов в сфере финансового права на современном этапе имеет свою большую значимость в виду становления и глобализации рыночной системы в целом. В юридической науке последнее время все больше внимания проявляется интерес в изучении финансово-правовой ответственности. Ак-

---

<sup>1</sup> Финансовое право / под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 22; Финансовое право / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2001. С. 32; Крохина Ю.А. Финансовое право России. М., 2004. С. 44.

туальность данного интереса вызвана тем, что нет еще единого, целостного понятия финансово-правовой ответственности среди правоведов и ученых, и изучив вопрос финансово-правовой ответственности, мы можем правильно его использовать, как инструмент поддержания финансовой безопасности государства в целом.

Изучение вопроса финансово-правовой ответственности необходимо проводить, прежде всего, обращаясь к научным познаниям курса теории государства и права. Условно, принято считать, что юридическая ответственность – это применение формально-определенных мер государственного принуждения к любой виновному лицу за совершенное, предусмотренные законодательством, правонарушение<sup>2</sup>. Ответственность отрасли права сводится к тому, что эта ответственность является разновидностью юридической ответственности, если мы за основу деления видов юридической ответственности берем отраслевой признак. Если касательно уголовной, гражданской, административной ответственности сложились устойчивые научные юридические взгляды ученых и правоведов, то с категорией финансово-правовая ответственность есть определенные сложности. Вопрос о выделении финансовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности решается в юридической науке неоднозначно.

Для начала, говоря о финансово-правовой ответственности, проведем параллель о вытекающих видах ответственности: валютной, бюджетной, банковской и налоговой. Так, ч. 3 и ч. 4 ст. 108 Налогового Кодекса РФ определяет соотношение налоговой ответственности с той ответственностью, которая предусмотрена уголовным и административным законодательством<sup>3</sup>. Бюджетный Кодекс РФ устанавливает основания применения финансовой, административной или уголовной ответственности

---

<sup>2</sup> Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазерева. 2002. С. 138.

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 г.

за нарушения бюджетного законодательства РФ (ст. 281–306)<sup>4</sup>. Помимо, этого в Налоговом Кодексе РФ понятия «налоговая ответственность» и «ответственность за совершение налоговых правонарушений» используются как равнозначные. Например, п. 1 ст. 101 Налогового Кодекса РФ устанавливает, что по результатам рассмотрения материалов проверки руководителем налогового органа может быть вынесено решение о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения. Статья 107 Налогового Кодекса РФ предусматривает возможность привлечения организаций и физических лиц к ответственности за совершение налоговых правонарушений<sup>5</sup>. Бюджетный Кодекс РФ оперирует понятием «ответственность за нарушение бюджетного законодательства РФ» (п. 2 ст. 1)<sup>6</sup>. Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» устанавливает порядок привлечения к ответственности за нарушения валютного законодательства<sup>7</sup>. Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу, что валютное, бюджетное, банковское и налоговое законодательство по аспектам ответственности в совокупности и создают финансово-правовую ответственность. Финансово-правовая ответственность является собирательным по отношению вышеуказанным. Вышесказанную точку зрения разделяет А.А. Мусаткина, отождествляя финансово-правовую ответственность с финансово-правовой обязанностью, и говорит о том, что в виду развития законодательства и возникновения новых правоотношений финансово-правовая ответственность является собирательным по отношению к остальным вытекающим категориям.

---

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 года.

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 года.

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 г.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О валютном регулировании и валютном контроле».

Категория финансово-правовой обязанности является собирательным, включающим в себя различные обязанности, закрепленные в различных нормативно-правовых актах, которые в целом составляют финансовое законодательство. Объединить все эти обязанности в одну группу (в группу финансовых обязанностей) позволяет их реализация в рамках финансовых правоотношений. Налоговые, бюджетные, банковский валютные правоотношения есть разновидности финансовых правоотношений<sup>8</sup>.

Проведем небольшой анализ финансово-правовой ответственности и административно-правовой для наиболее четкого выделения финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности: Ответственность в административном праве предусмотрена исключительно Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Так, в соответствии со ст. 1.1 КоАП РФ, определяется: «Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и применяемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях...». А формальное основание финансово-правовой ответственности определяется, как было уже выше отмечено, в различных нормативных правовых актах, которые нельзя отнести к законодательству об административных правонарушениях; целями административной ответственности являются, прежде всего, пресечение и наказание, в то время, как финансово-правовая ответственность носит преимущественно восстановительный характер и направлена на восстановление финансовых потерь государства (специальные финансово-правовые санкции, например, пени). Причем, как правильно отмечает А.З. Арсланбекова, некоторые виды санкций, используемых финансово-правовой ответственностью, вообще не применяются административной ответственностью (например, пени, блокировка расходов, отзыв

---

<sup>8</sup> Мусаткина А.А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности: монография. Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2003.

лицензии на осуществление банковской деятельности и т.д.)<sup>9</sup>; правом применять меры финансово-правовой ответственности наделены налоговые, таможенные органы, органы государственных внебюджетных фондов, Федеральное казначейство, органы, исполняющие бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, ЦБ РФ. А в перечне органов, уполномоченных применять меры административной ответственности (гл. 23 КоАП РФ), отсутствуют органы государственных внебюджетных фондов, Федеральное казначейство, ЦБ РФ, что подтверждает самостоятельность финансово-правовой ответственности через законодательное определение специальных субъектов применения данного вида ответственности.

Проведенный анализ нормативно-правовой базы в сфере финансово-правовой и административно-правовой ответственности, позволяет нам концептуально сказать, что на современном этапе финансово-правовая ответственность имеет место быть как самостоятельный вид юридической ответственности, и в тоже время является собирательным видом ответственности по отношению к валютной, бюджетной, банковской и налоговой. Выделение финансово-правовой ответственности как самостоятельный вид юридической ответственности является весьма объективным, обоснованным и отвечает всем условиям современной действительности.

### Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2016 года.
3. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О валютном регулировании и валютном контроле».

---

<sup>9</sup> Арсланбекова А.З. О месте финансово-правовой ответственности в системе юридической ответственности // Вестник Дагестанского государственного университета. 2011. Вып. 2. С. 148–154.

4. Химичева Н.И. Финансовое право: Учебник для студентов вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002.
5. Брызгалин А.В. Налоговая ответственность: Применение гл. 16 Налогового кодекса РФ. М.: Налоги и финансовое право, 2005.
6. Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право / под ред. М.В. Карасевой. М.: НОРМА, 2001.
7. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. 2002.
8. Курбатов А.Я. Вопросы применения финансовой ответственности за нарушение налогового законодательства // Хозяйство и право. 1995. № 1, 2.

**Дьяченко Анна Юрьевна,**  
*магистрант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
anna.dyachenko.91@mail.ru*

## **ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

Статья раскрывает содержание понятия «Государственные услуги» и его правовую природу, разграничивает понятия «государственные услуги» и «государственные функции», «государственные услуги» и «публичные услуги».

**Ключевые слова:** административная реформа; государственные услуги; государственная функция; разграничение понятий «государственные услуги» и «публичные услуги».

Сначала административной реформы понятие «государственной услуги» стало предметом активной научной дискуссии из-за отсутствия четкого и полного определения.

Термин «государственные услуги» появился в Концепции реформирования государственной службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 г., далее в Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г., где указывалось на необходимость достиже-



ния качественного уровня исполнения своих должностных обязанностей государственными служащими и оказываемых ими государственных услуг.

Понятие «государственные услуги» можно найти в следующих нормативно-правовых актах: Закон РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РФ» (ст. 15), Закон РФ от 14 мая 1993 г. «О ветеринарии» (ст. 1,5), Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (ст. 47)<sup>1</sup>, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>2</sup> и многих других.

Из указанных нормативно-правовых актов следует, что оказание государственных услуг, в основном, реализуется в социальной сфере.

О государственных услугах законодатель говорит в двух случаях:

Во-первых, при реализации функций государства в социальной сфере (образования, коммунального обслуживания, в области здравоохранения, социального страхования);

Во-вторых, при реализации функций государственных органов, которые не имеет социальный характер, а направлены на осуществление юридических действий, которые влекут за собой правовые последствия (например, регистрационные действия в отношении актов гражданского состояния, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, транспортных средств, юридических лиц).

Впервые термин «государственные услуги» был введен в официальный оборот Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной и гражданской службе РФ.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В данном указе не содержится определения государственной услуги, а только уточняется смысл государственной услуги как одной из функций органа публичной власти. По сути, в качестве функций органов государственного управления введено понятие «государственные услуги». В соответствии с п. 2, абзаца «д» установлено, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами»<sup>4</sup>.

Новым этапом административной реформы стало принятие специального нормативно-правового акта – Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>5</sup>.

В данном законе «государственная услуга» определена как деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

---

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». п. 2, абзац «д».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Полагаю, что необходимо разграничивать понятия «государственная функция» и «государственная услуга». Кроме того № 210-ФЗ не закрепляет понятие государственная функция.

Важно отметить, что в первоначальном проекте данного закона «Об основных принципах организации государственных (муниципальных) функций» термины функции и услуги смешались<sup>6</sup>. Однако, не каждую государственную функцию можно понимать как государственную услугу.

Федеральный Закон №210-ФЗ продемонстрировал расхождение понимания природы и сущности государственных услуг в доктрине и на законодательном уровне.

Здесь интересным представляется мнение А.В. Яцкина, который пишет, что нечеткое разграничение понятий «функция» и «услуга» является большой проблемой, как самой реформы, так и административной регламентации<sup>7</sup>.

Н.И. Матузов и А.В. Малько понимают функции как «главные стороны» деятельности государства<sup>8</sup>.

Ф.Д. Байрамов и Ф.Н. Аббасов употребляя термин функции подразумевают «главные направления»<sup>9</sup>.

Так или иначе, несмотря на многообразие подходов относительно этого вопроса, большая часть ученых сходятся на том, что функции государства отражают сущностное назначение государства, иными словами ту роль, которую государство исполняет в организации нормального существования общества.

Вопрос встал наиболее остро с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г.

---

<sup>6</sup> Обоснование проекта федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и проект, представленный ИГП РАН // Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010. С. 224–244.

<sup>7</sup> Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 12–19.

<sup>8</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1997. С. 61.

<sup>9</sup> Байрамов Ф.Д., Аббасов Ф.Н. К вопросу о понятии «функции государства» // История государства и права. 2003. № 5. С. 9.

Следствием этого является необоснованная подмена одного понятия другим на государственном уровне.

Некоторые авторы, такие как Нестеров А.В., Жукова Т.В., Талапина Э.В. понимают «государственные услуги» и «государственные функции» как тождественные понятия<sup>10</sup>. Именно такой подход закрепляется законодателем. Ряд других авторов считают, что услуги и функции совсем разные явления. Так, О.Л. Бялкина считает, что «функции государства раскрываются как основные направления внутренней деятельности государства, отражающие его сущностное предназначение», а государственные услуги, «выступают конкретными действиями, вытекающими из данных функций, поэтому отдельные действия не могут выступать функциями»<sup>11</sup>.

Таким образом, понятие функция представляется шире, чем услуга. На мой взгляд, государственная функция – это такие направления деятельности государства, позволяющие ему сохранять свою жизнеспособность и осуществлять цели, во исполнение которых оно существует, а услуга – это всего лишь одна из множества функций государства.

Далее обратимся к теории, где существует разнообразные подходы к пониманию «государственной услуги».

Е.В. Морозова считает, что «государственная услуга – это финансируемая за счет средств соответствующего бюджета законодательно установленная, относящаяся к полномочиям компетентных государственных органов исполнительной власти обязательная для них правомерная деятельность, направленная

---

<sup>10</sup> например: Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 23; Жукова Т.В. К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М., 2007. С. 44–45; Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. 2006. № 5. С. 14.

<sup>11</sup> Бялкина О.Л. О некоторых аспектах содержания правовой категории «публичные услуги» // Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов. 2009. С. 94.

на реализацию прав или законных интересов физического или юридического лица, ее инициировавшего, а также обеспечение исполнения его обязанностей»<sup>12</sup>. Осмысливая данное определение, можно прийти к выводу, что оно не корректно. В данном определении автор понимает «государственную услугу» как правоприменительную деятельность, однако, в этом случае расширяется круг субъектов, предоставляющих государственные услуги. Под это определение попадет и полиция, и суд. Также автор не учла, что субъектами оказания государственных услуг могут быть не только компетентные государственные органы исполнительной власти, но и другие субъекты в результате делегирования им соответствующих полномочий.

Наиболее конкретное определение государственной услуги дал С.А. Шайдуров: «государственная услуга (или государственное обслуживание) как функция органов исполнительной власти – это направление деятельности по реализации субъективных прав и обеспечению законных интересов граждан и организаций (услугополучателей), которая осуществляется на основании обращения услугополучателей (либо при отсутствии с их стороны возражений) в обязательном порядке в интересах как услугополучателей, так и общества»<sup>13</sup>.

Н.В. Путило приводит такое определение: государственная услуга – «это конкретные действия, повседневная деятельность государственных органов и служащих в отношении физических или юридических лиц, в ходе, которой гражданин или юридическое лицо получают определенные блага»<sup>14</sup>.

Барциц И.Н. понимает государственную услугу как «деятельность органа, оказывающего государственную услугу, вы-

---

<sup>12</sup> Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. к.ю.н. М., 2009. С. 8–11.

<sup>13</sup> Шайдуров С.А. Функция по оказанию государственных услуг: особенности и место среди иных функций государственных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 120.

<sup>14</sup> Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 3–10.

ражающуюся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей»<sup>15</sup>.

Еще одной проблемой является отождествление понятий «государственные услуги» и «публичные услуги».

В российском законодательстве не содержится понятия публичных услуг. В теории нет единого подхода к его раскрытию. Многие исследователи пытались дать определение и выделить признаки «публичных услуг» и соотнести их с «государственными услугами».

В какой-то мере в этой проблеме виноваты переводы иностранных материалов по данной проблематике, в которых «public service» переводится и как «публичные», и как «государственные» услуги.

Многие исследователи считают, что понятие «публичные услуги» шире, чем государственные, так как возможно делегирование полномочий по оказанию государственных услуг негосударственному сектору.

В связи с вышесказанным можно определить публичные услуги как нематериальные блага, предоставляемые нуждающимся субъектам безвозмездно или за плату, как органами государственной власти, так и некоммерческими организациями при делегировании им полномочий по оказанию услуг.

Вследствие чего трудно разграничить государственные и публичные услуги, которые имеют различное содержание.

Ю.А. Тихомиров под публичной услугой понимает «совершение действий, уполномоченным субъектом для удовлетворения потребностей и прав других лиц. Для госслужащих это обязанность в пределах своей компетенции по удовлетворе-

---

<sup>15</sup> Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 160.

нию законных интересов граждан и юридических лиц»<sup>16</sup>. Ю.А. Тихомиров выделяет государственные, муниципальные, социальные и частные услуги. Помимо этого, он говорит о адресатах публичных услуг: население, различные категории граждан (пенсионеры), конкретные граждане, юридические лица, государственные и муниципальные органы. Ю.А. Тихомиров считает, что конкретная типология услуг отсутствует, хотя существуют квази-услуги, являющиеся платными, ложными услугами. Ю. А. Тихомирова и Э. В. Талапиной<sup>17</sup> сходятся во мнении о том, что публичные услуги имеют свои отличительные признаки:

- 1) обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- 3) осуществляются органами государственной и муниципальной власти либо другими субъектами;
- 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Также следовало бы выявить различия между «социальными услугами» и «государственными услугами».

Как мы видим, в теории существуют различные мнения о понятии «публичные услуги» и отграничение их от государственных услуг. Можно сделать вывод, что регулирование публичных услуг нуждается в совершенствовании. И возможно, путем закрепления исчерпывающего перечня публичных услуг, которые оказывают органы государственной власти, с выделением группы услуг, оказание которых может быть делегировано учреждениям и предприятиям.

Казалось бы, принятие Федерального закона №210-ФЗ должно было поставить финальную точку в становлении и раз-

---

<sup>16</sup> Тихомиров Ю. А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты // Материалы 6 Международной конференции Модернизация экономики и выращивание институтов. М.: ВШЭ, 2005.

<sup>17</sup> Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

витии предоставления государственных услуг в России. Однако введенный законом понятийный аппарат оказался несовершенным, на что указывают ученые административисты. Да, любое новое определение, безусловно, шаг вперед в развитии понимания предмета исследования. Но ведь особенность нормативно-правовых определений заключается в предписывающем характере. Право обязывает нас понимать то или иное явление единообразно, не должно возникать разночтений. Кроме того, я считаю, что закрепление нового термина является аналогом спускового крючка, который запускает весь механизм, приводит его в действие для реализации тех целей и задач, которое государство ставит перед самим механизмом.

**Жукова Мария Евгеньевна,**  
*аспирант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
mzh.law@gmail.com*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, ФОРМИРУЮЩЕЙ ЦЕЛЕВОЙ КАПИТАЛ**

В статье рассматриваются отдельные вопросы административной ответственности некоммерческих организаций-собственников целевого капитала как юридических лиц публичного права, анализируются особенности применения к ним административного наказания в виде административного штрафа.

**Ключевые слова:** административная ответственность; административный штраф; дифференциация административной ответственности; некоммерческая организация; целевой капитал некоммерческой организации; эндаумент; публичная собственность; юридическое лицо публичного права.



В настоящее время по действующему Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП) российские некоммерческие организации подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений наряду с коммерческими организациями, государственными корпорациями и иными видами некоммерческих организаций.

В отношении некоммерческой организации, формирующей целевой капитал, могут применяться административные наказания в виде *предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, административного приостановления деятельности* (ч. 2 ст. 3.2 КоАП). Наиболее распространенными из них применительно к некоммерческим организациям являются *предупреждение, административный штраф и административное приостановление деятельности*.

Принимая во внимание то, что собственником целевого капитала может быть некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме *фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда* или *религиозной организации*, при рассмотрении вопросов административной ответственности данного вида организаций следует обратиться к специальным законам, регулирующим порядок их создания и деятельности.

Административное наказание в виде *приостановления деятельности* предусмотрено нормами специальных законов в отношении общественных объединений (*общественных организаций, общественных фондов*) и *религиозных организаций*<sup>2</sup>. Статья 33 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О не-

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016).

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930; Собрание законодательства Российской Федерации. 29.09.1997. № 39. Ст. 4465.

коммерческих организациях»<sup>3</sup> в действующей редакции содержит норму бланкетного (отсылочного) характера по вопросу ответственности некоммерческих организаций, в то время как первоначальная редакция указанной статьи предусматривала возможность вынесения *предупреждения* некоммерческой организации. Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевых капиталов некоммерческих организаций»<sup>4</sup> (далее – Закон «О целевом капитале»), являющийся специальным законом на основе которого создаются *некоммерческие организации-собственники целевого капитала*, также не предусматривает порядок применения к ним санкций и, что особенно важно, не определяет допустимые *источники финансирования уплаты административных штрафов*.

Вместе с тем, специальная правоспособность данного вида организаций не предоставляет им возможности осуществлять предпринимательскую деятельность (ст. 6 Закона «О целевом капитале»). Источниками формирования их имущества, как правило, являются благотворительные пожертвования физических и юридических лиц. Такие пожертвования относятся к *средствам целевого финансирования* и должны быть использованы организацией строго в соответствии с целевым назначением, которое определяется жертвователем (п. 2 ст. 251 Налогового кодекса Российской Федерации)<sup>5</sup>.

Привлечение некоммерческой организацией пожертвований с целевым назначением «на уплату административного штрафа» нормами действующего законодательства не запрещено, но в большинстве случаев труднореализуемо. Если же некоммерческая организация использует на уплату административного штрафа денежные средства, предназначенные для иных

---

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2007. № 1 (1 ч.), Ст. 38.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

целей (например, для пополнения сформированного целевого капитала, или для оплаты аудиторских услуг), такое расходование будет являться *нецелевым использованием* средств, что в свою очередь тоже является основанием для привлечения организации к ответственности<sup>6</sup>. В соответствии со ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>7</sup> и ст. 6 Закона «О целевом капитале», при выявлении факта нецелевого использования пожертвования, жертвователь (его наследники или иные правопреемники) вправе требовать отмены пожертвования. В случае отмены пожертвования некоммерческая организация обязана возвратить жертвователю ранее полученное имущество (денежные средства), что она оказывается не в состоянии сделать по объективным причинам.

Важно отметить, что нормами публичного права установлен специальный режим имущества, составляющего целевой капитал, а также введены ограничения на административно-управленческие расходы некоммерческой организации-собственника целевого капитала (как по видам расходов, так и по их размеру)<sup>8</sup>. Административный штраф не может быть уплачен за счет имущества, составляющего целевой капитал, которое находится в доверительном управлении. Представляется, что уплату административного штрафа *специализированная организация управления целевым капиталом* может произвести исключительно из средств, предназначенных для покрытия ее административно-управленческих расходов и при наличии соответствующей статьи расхода в финансовом плане (бюджете) организации<sup>9</sup>. Иные некоммерческие организации-

---

<sup>6</sup> Целевое расходование денежных средств и использование иного имущества некоммерческими организациями в соответствии с уставными целями данных организаций и законодательством Российской Федерации является предметом государственного контроля (надзора), осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

<sup>8</sup> См.: ст. 6 Закона «О целевом капитале».

<sup>9</sup> См.: ст. 13 Закона «О целевом капитале».

собственники целевого капитала, не являющиеся *специализированными организациями*, обладают несколько большими возможностями по изысканию средств для уплаты административного штрафа<sup>10</sup>. Однако и для них применение данного вида административной ответственности весьма обременительно – минимальные размеры административных штрафов, установленных для юридических лиц, составляют значительную сумму для большинства некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры и иных социально значимых сферах.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы о том, что без *дифференцированного подхода* применение к некоммерческой организации-собственнику целевого капитала *имущественных административных наказаний*:

– ущемляет права *жертвователей*, которые сформировали имущество некоммерческой организации (в том числе эндаумент), но не совершали административного правонарушения;

– провоцирует дальнейшее нарушение некоммерческой организацией норм действующего законодательства в связи с ненадлежащим использованием *средств целевого финансирования*;

– ущемляет права конечных *благополучателей* и затрудняет достижение общественно-полезных целей деятельности некоммерческой организации.

Анализ информации, содержащейся в опубликованных докладах Минюста России «*Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих органи-*

---

<sup>10</sup> Некоммерческие организации-собственники целевого капитала, не являющиеся *специализированными организациями*, вправе осуществлять виды платной деятельности, закрытый перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2007 г. № 1227-р «О перечне видов платной деятельности, которую вправе осуществлять некоммерческая организация-собственник целевого капитала» // «Российская газета». 26.09.2007. № 213. 26.09.2007.

заций и об эффективности такого контроля (надзора)»<sup>11</sup>, позволяет выявить некоторые особенности практики применения к некоммерческим организациям административного наказания в виде административного штрафа. Так, по результатам рассмотрения судами протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами Минюста России и его территориальными органами, к административной ответственности в виде штрафа в 2014 г. привлечены 203 некоммерческие организации и 85 должностных лиц; общая сумма штрафов составила 3 054 тыс. руб., из которых на конец 2014 г. было оплачено только 818 тыс. руб. Аналогичные показатели по результатам деятельности Минюста России в предыдущем отчетном периоде составили: 108 некоммерческих организаций и 44 должностных лица привлечены к административной ответственности; общая сумма штрафов – 767 тыс. руб. из которых на конец года было оплачено 386 тыс. руб. Таким образом, соотношение суммы оплаченных (взысканных) административных штрафов в процентах на конец 2014 г. составило 26,8%, а на конец предыдущего отчетного периода 55%.

Приведенные данные позволяют сделать следующие выводы:

1) Количество привлекаемых к административной ответственности в виде штрафа некоммерческих организаций и должностных лиц ежегодно увеличивается, суммы административных штрафов существенно растут.

2) Число привлеченных к административной ответственности в виде штрафа некоммерческих организаций *более чем в два раза* превышает число привлеченных к ответственности в том же периоде времени должностных лиц указанных организаций. Это свидетельствует об устойчивой тенденции преимущественного применения Минюстом России наказания в виде административного штрафа именно к некоммерческим организациям, а не виновным должностным лицам.

---

<sup>11</sup> Министерство юстиции Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.minjust.ru> (дата обращения: 20.01.2016).

3) Существенная доля административных штрафов не оплачивается своевременно.

В этой связи следует обратить внимание на то, что причина несвоевременной оплаты штрафа часто заключается в отсутствии у *некоммерческой организации-собственника целевого капитала* финансовых ресурсов, которые она вправе использовать на оплату административного штрафа в силу специфического правового режима ее имущества, управление которым осуществляется в общественно значимых целях<sup>12</sup>.

В настоящее время необходим дифференцированный подход к административной ответственности некоммерческой организации-собственника целевого капитала как юридического лица публичного права.

При применении к данному виду организаций *имущественных* административных наказаний следует учитывать публичные цели формирования целевого капитала и строго регламентированный порядок использования имущества организации, а также фактическое наличие (или отсутствие) финансовых ресурсов для своевременной уплаты административного штрафа. Целесообразно законодательно закрепить снижение минимального размера административных штрафов для данного вида публичных организаций и возможность установления альтернативной санкции в виде *предупреждения*. В Законе «О целевом капитале» необходимо определить допустимые *источники финансирования* уплаты административных штрафов для некоммерческой организации-собственника целевого капитала и установить иммунитет имущества, составляющего целевой капитал (эндаумент), от обращения взыскания на это имущество.

---

<sup>12</sup> См. напр.: Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81–90.

**Иваничкина Мария Владимировна,  
Шишкин Василий Викторович,  
Ондо Мифуму Мануэль Митуй,**  
*студенты Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

**AGENCIA ESTATAL  
«BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO» (BOE)  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ АГЕНТСТВО «ОФИЦИАЛЬНЫЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ»**

Данная статья посвящена анализу созданной не так давно государственной информационно-правовой системе Испании (Agencia Estatal «Boletin Oficial del Estado» (BOE). Она является источником самой свежей правовой информации, так как именно в BOE происходит публикация законов и важнейших нормативно-правовых актов. В статье переведены с испанского языка и рассмотрены общие сведения об этой системе: структура, содержание, предназначение, основные принципы построения и функционирования, а также проанализированы её характерные особенности. В результате изучения информации, содержащейся исключительно на официальном сайте BOE, показана безусловная полезность и надёжность этого «механизма». На основе приведённого исследования этой системы, которая не рассматривалась ранее в русской научно-публицистической литературе, авторами было выявлено, что в данной государственной информационно-правовой системе Испании есть элементы, которые могут быть заимствованы российскими информационно-правовыми системами. Именно поэтому всестороннее изучение BOE и её анализ важен для российских юристов и может иметь практическое значение для дальнейшего развития этой области юриспруденции.

**Ключевые слова:** Королевство Испания, бюллетень, информационно-правовая система Испании, Agencia Estatal «Boletin Oficial del Estado» (BOE), автономные сообщества, законы, публикации, государственная власть, министерства, подсистемы.

Королевским указом 181/2008 от 8 февраля создана автоматизированная система Королевства Испания – «Официальный государственный бюллетень» (Agencia Estatal «Boletin Oficial del Estado») с целью публикации законов, положений законодательства, актов высших органов власти. Данная система

предназначена прежде всего для обеспечения граждан общедоступной информацией законодательной сферы, а также для осуществления информационной и организационной поддержки органов государственной власти. Совет министров занимается публикацией отчетов, документов, сообщений, той информации, которая представляет собой общественный интерес. В «Официальном государственном бюллетене» публикуются общие положения законодательства, международные договоры и Конвенции. В этой автоматизированной системе можно найти положения автономных сообществ, имеющих силу закона в соответствии с Уставами Автономий. Положения общего характера, решения, действия управлений министерств также содержатся в ВОЕ. Королевские указы, повестки, объявления публикуются в системе, где каждый может с ними ознакомиться.

Государственная автоматизированная система Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado» (ВОЕ) состоит из 10 подсистем, четыре из которых основные, а шесть вспомогательные.

1) «ВОЕ» или «Ведомости». В этой подсистеме открыт доступ к хранилищу информационных бюллетеней, где можно найти газеты по датам публикации или по номеру бюллетеня (например, с 1 января 1960 г.). Также можно проверить подлинность официальной газеты, сравнив её с электронной версией.

2) «Boletines» или «Бюллетени». В данной подсистеме представлены региональные информационные бюллетени, имеется прямой доступ к сообществам и автономным городам.

3) «BORME» или «Вестник Торгового Реестра». Официальный бюллетень торгового реестра (ОБТР) содержит информацию о законодательной основе товарооборота. Доступ в хранилище ОБТР открыт с 1 января 2001 г.

4) «Legislacion» или «Законодательство». Эта подсистема обеспечивает доступ к материалам, связанным с законодательством: различные базы данных и поисковые формы, законодательные информационные службы, другие официальные бюллетени, электронные юридические тексты и прочее.



5) «Kodigos» или «Кодексы». В этой подсистеме представлены обновленные материалы основных отраслей права для бесплатного скачивания в электронных форматах PDF и EPUB.

6) «Publicaciones» или «Публикации». Данный раздел направляет пользователей к различным каталогам, с опубликованными научными материалами.

7) «Subastas» или «Аукционы». Обеспечивает прямой доступ к единому portalу судебных и административных аукционов.

8) «Anuncios» или «Объявления». В данном разделе открыт доступ к инструментам, необходимым для публикации официальных объявлений ОБТР и ОГБ.

9) «Tablon Edictal Unico» или «Справочная». Раздел дает возможность ознакомиться с новыми публикациями в ГАС, уведомляет пользователей об обновлениях, что позволяет получать оперативную информацию.

10) «A la Carta» или «Личный Кабинет». В этом разделе пользователь ГАС может самостоятельно находить, сохранять, отмечать востребованную для него информацию и иметь к ней персональный доступ.

На официальном сайте ВОЕ представлена следующая структура:

**РАЗДЕЛ I. Общие положения:** Органические законы, законы, королевские указы, законодательные и королевские указы-законы.

- Международные договоры и конвенции.
- Законы, законодательные собрания автономных сообществ.
- Правила и другие положения общего характера.
- Нормативные акты, вытекающих из советов, правительств Автономных Сообществ.

**РАЗДЕЛ II. Органы и персонал.**

В составе двух подразделов:

- II.A Назначения.
- II.B. Конкурсы на замещение должностей.

**РАЗДЕЛ III. Другие положения.** В составе положения: вынужденные публикации, которые не имеют общего характера и не относятся к другим разделам: основы регулирования предоставления стипендий; премий и других пособий, и субсидий; письма; коллективные договоры; учебные планы;

**РАЗДЕЛ IV. Отправление Правосудия:** Указы, уведомления и объявления Судов.

**РАЗДЕЛ V. Объявления.**

Сгруппированы следующим образом:

- **V.A. Найма на работу в государственном Секторе.**
- **V.B. Другие объявления официальных органов:** включает в себя приглашения, стипендии, премии и другие пособия и субсидии, оформление публичной информации и так далее.
- **V.C. Объявления частных компаний.**

Также существует раздел Конституционного Суда: Постановления, заявления Конституционного Суда. Кроме того, существует Плата уведомлений и Телефонные и Цифровые каналы Связи.

В каждом разделе, вставка текста осуществляется путем создания органом, с которого они взяты, общей компоновки. Положения, вытекающие из автономных сообществ, вставляются согласно порядку официального опубликования Устава Автономии.

В каждой рубрике тексты сортируются по степени иерархии норм.

В каждом выпуске официальной газеты прилагается аннотация ее содержания.

Текст законов, положений и актов, опубликованных в «BOE», считается официальной и достоверной; с другой стороны, текст норм, вытекающих из автономных сообществ, имеет характер, который приписывают соответствующим Автономиям.

Законы, королевские указы, законодательные указы Короля, опубликованные на испанском языке в Официальном Бюллетене Государства, могут быть также опубликованы на других официальных языках различных автономных сообществ. Эти публикации на разных языках доступны в качестве дополнительной информации банку Англии, в рамках соответствующих соглашений о сотрудничестве, заключенных между Правительством страны и регионами Испании: Каталонией, Галисией, Страной Басков и Валенсией.

Таким образом, Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado» (BOE) – автоматизированная система, имеет схожие элементы с российской системой ГАС «Законотворчество». Это надежный инструмент двадцать первого века в руках власти, созданный для оперативного распространения правовой информации в государстве. Эта система, как и её аналоги в других странах находится на стадии становления и совершенствования, но в перспективе BOE обещает стать надежным механизмом взаимодействия государства и общества.

#### **Источники**

<http://www.boe.es/>

**Короткая Мария Михайловна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
Korotkaya.masha2010@yandex.ru*

### **ИЗМЕНЕНИЯ В НАЛОГОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ДЕОФФШОРИЗАЦИЮ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья раскрывает содержание понятия «оффшорная зона», плюсы и минусы использования оффшорных схем, в статье приводятся меры, предпринимаемые органами государственной власти, для достижения деоффшоризации экономики Российской Федерации.

**Ключевые слова:** оффшоры, деоффшоризация, антиоффшорная политика, налоги, обмен налоговой информацией.

Оффшорная зона (англ. off shore – вне берега) представляет собой государство либо часть государства, в пределах которой для компаний-нерезидентов предоставляются особые льготные условия. Льготные условия проявляются в предостав-

лении налоговых льгот, создании особого налогового режима, вплоть до освобождения от уплаты налогов.<sup>1</sup>

Благодаря использованию оффшорных схем компании получают определенные преимущества, проявляющиеся в сокращении налоговых платежей, уменьшении издержек, повышении получаемой прибыли.

С 1991 года оффшорные схемы начали использоваться российскими компаниями. В Москве был открыт офис швейцарской компании Riggs Walmet Group, которая оказывала услуги по регистрации и юридическому сопровождению компаний в безналоговые юрисдикции. В настоящее время в России сложилась ситуация, при которой порты, аэропорты, предприятия топливно-энергетического комплекса, выступающие основой, хребтом экономики, контролируются из оффшорных зон. Помимо того, что многие российские предприятия принадлежат зарубежным компаниям, эти предприятия перекачивают средства за рубеж. По статистике, примерно около 80 % сделок по продаже на фондовом рынке российских активов проводится через оффшорные зоны. По сомнительным операциям утекают миллиарды долларов. Как мы видим, российская экономика носит «оффшоризированный характер». Необходимость проведения политики деоффшоризации связана в высокой степени оффшоризации. Не стоит забывать о том, что уклонение компаний от уплаты налогов сокращает поступления доходов в государственный бюджет, приводит к структурным деформациям в экономике, сокращению внутренних инвестиций.

В мире ведется масштабная война против оффшорных юрисдикций. Наибольшая борьба за деоффшоризацию прослеживается во Франции, Германии, США, Великобритании.<sup>2</sup> Франция и Германия проводят политику деоффшоризации путем обмена налоговой информации.

---

<sup>1</sup>Юридический словарь. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16868>

<sup>2</sup> Басова С.А. Деоффшоризация российской экономики. URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2FCyberLeninka.ru%2Farticle%2Fn%2Fdeoffshorizatsiya-rossiyskoy-ekonomiki.pdf&name=deoffshorizatsiya-rossiyskoy-ekonomiki.pdf&lang=ru&c=56952f52d2bf>

Для достижения полной деоффшоризации требуется предпринять ряд комплексных мер, которые бы создали условия, способствующие снижению использования оффшорных схем, тем самым вызвав стремление компаний находиться под российской юрисдикцией. В целях решения данной задачи необходимо выявить и устранить причины, по которым компании перевели свой бизнес в оффшоры, и создать стимулы для возвращения их бизнеса в экономику Российской Федерации.

Программа деоффшоризации должна строиться на следующих принципах: улучшение условий для осуществления экономической деятельности, проведение налогового стимулирования, усиление ответственности за нарушение налогового законодательства, улучшение обмена налоговой информацией, транспарентность всех экономических акторов и т.д.

Наиболее активная борьба с оффшорами в Российской Федерации началась в 2012 г. после выступления президента РФ с посланием к Федеральному Собранию. Именно в этом году деоффшоризация была объявлена государственным приоритетом. В.В. Путин в своем послании отметил, что выбор юрисдикции не в пользу России свидетельствует о недостатках собственной юрисдикции и требует исправления собственных недоработок. В своем выступлении президент РФ отметил три основных направления, по которым должна проводиться политика деоффшоризации: 1) административное направление; 2) совершенствование законодательства; 3) повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации.<sup>3</sup>

В.В. Путин заявил, что компании с российскими активами, принадлежащие российскому собственнику и зарегистрированные в иностранной юрисдикции, должны будут платить налоги согласно российскому законодательству и не будут по-

---

<sup>3</sup> Глазьев С., Стариков Н., Недошивин А., Петров Ю., Митяев Д. Экспертный доклад: «Деоффшоризация российской экономики. Пути и меры». URL: <http://geopolitics.by/analytcs/deoffshorizaciya-rossiyskoy-ekonomiki-puti-i-mery>

лучать государственную поддержку<sup>4</sup>. После такого заявления многие компании заявили о своем желании перейти под юрисдикцию РФ. К числу первых компаний, последовавших курсу деофшоризации можно отнести РусГидро, УС Rusal и КамАЗ.

В 2013 г. во время проведения Петербургского международного экономического форума Путин заявил, что в качестве одной из мер, способствующей проведению политики деофшоризации планируется заключать соглашения оффшорными и низконалоговыми юрисдикциями, что приведет к расширению обмена налоговой информацией<sup>5</sup>.

Определенная Президентом РФ тенденция на деофшоризацию российской экономики и принятие соответствующих поправок в Налоговый Кодекс РФ призвана оздоровить не только экономическое состояние в России, но и собственно российский правопорядок.<sup>6</sup>

С 1 января 2015 года в силу вступил Федеральный закон от 24.11.2014 № 376-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)», так называемый закон деофшоризации. Закон не запрещает вести деятельность в пределах иностранной юрисдикции, однако платить налоги придется в бюджет Российской Федерации. Закон предполагает с 1 января 2015 г. обязательное информирование гражданами в налоговые органы о своем участии в иностранных компаниях.<sup>7</sup> В Налоговом Кодексе РФ по-

---

<sup>4</sup> «Российские компании-гиганты зарегистрированные в офшорах переходят под российскую юрисдикцию». URL: <http://kipinfo.ru/news/?id=5410>

<sup>5</sup> Высказывания Владимира Путина и других лидеров государств об оффшорных зонах. URL: <http://tass.ru/info/829079>

<sup>6</sup> Короткая М.М., Кирсанов А.Н. Некоторые проблемы исполнения обязательств оффшорными юридическими лицами // День юрист: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, РУДН, 3 декабря 2014 г. М.: РУДН, 2014. 270 с.

<sup>7</sup> Статья 25.14 ФЗ от 24.11.2014 № 376-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых ино-

явились новые понятия – «контролируемая иностранная организация» и контролирующее лицо<sup>8</sup>. Предприниматели, осуществляющие свою деятельность в оффшорах, будут платить штраф в размере 20 % от суммы неуплаченного налога, но не менее 100 тыс. руб.<sup>9</sup> За уклонение от уплаты налогов сохраняется уголовная ответственность. Согласно проведенной оценке Министерством финансов РФ, введение подобных норм позволит принести в бюджет государства около 20 млрд руб. в год<sup>10</sup>.

Таким образом, есть различные возможности для деофшоризации экономики. Руководствуясь опытом наиболее успешных в этом отношении оффшорных стран, можно сказать, что добиться полной деофшоризации невозможно, но сократить отток капитала, вывод налоговых доходов России представляется возможным. Антиофшорная политика отвечает национальным интересам Российской Федерации и способствует улучшению имиджа государства в мире. Меры, предпринимаемые органами государственной власти, могут способствовать возвращению крупных компаний под российскую юрисдикцию.

---

странных компаний и доходов иностранных организаций)». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171241/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171241/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/)

<sup>8</sup> Статья 25.13 Налогового кодекса Российской Федерации. URL: <http://base.garant.ru/10900200/7/>

<sup>9</sup> Статья 129.5 ФЗ от 24.11.2014 № 376-ФЗ (ред. от 08.06.2015) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний и доходов иностранных организаций)». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=180884;fld=134;dst=100008,0;rnd=0.88056894345209>

<sup>10</sup> Статья: «1 января вступил в силу закон о «деофшоризации». URL: <https://russian.rt.com/article/67264>

**Кулишова Рена Тогидовна,**  
*стажер кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОТАРИАТА И КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье проанализирована специфика государственного регулирования нотариата и соответствующие полномочия Минюста России, выявлены особенности контроля за осуществлением нотариально деятельности.

**Ключевые слова:** нотариус, нотариальная деятельность, Министерство юстиции Российской Федерации.

Участие нотариата в реализации конституционной обязанности государства по обеспечению защиты прав участников гражданского оборота предполагает обязательное государственное регулирование отношений в сфере нотариальной деятельности. Такое регулирование происходит посредством создания государством правовых, организационных и экономических основ функционирования нотариата<sup>1</sup>.

Законодательное регулирование нотариальной деятельности заключается в создании нормативно-правовой базы, обеспечивающей гарантии реализации прав нотариусов в выполнении ими профессиональных обязанностей и регулировании работы нотариата в целом.

Система нормативно-правовых актов, которой руководствуется нотариус в своей деятельности, представлена:

- Конституцией Российской Федерации;
- общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Фе-

---

<sup>1</sup> Перевалова И.В. Правовой институт нотариата как средство государственного воздействия на предпринимательскую деятельность // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 2. С. 76–81.



дерации, регулируемыми различные вопросы осуществления нотариальной деятельности. К таковым. В первую очередь, относятся Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам и др.;

- федеральными законами и кодифицированными актами (кодексами). Среди таких источников особое место занимают Основы законодательства Российской Федерации о нотариате. Правовые гарантии организации и осуществления деятельности нотариуса в Российской Федерации закреплены нормами ряда действующих в государстве кодексов: Гражданского, Налогового, Гражданского процессуального кодексов РФ и др.;

- и подзаконными актами (указами Президента Российской Федерации; постановлениями Правительства Российской Федерации);

- актами федеральных органов исполнительной власти;

- нормативными актами субъектов государства;

- корпоративными актами.

Крайне актуальным в настоящее время представляется принятие нового комплексного нормативно-правового акта (федерального закона), регулирующего организацию нотариата и нотариальной деятельности с учетом потребностей современной действительности.

Государственное управление нотариатом заключается в организационном регулировании нотариальной деятельности.

Полномочия по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию нотариата, а также реализации правоприменительных функций и функций по контролю в сфере нотариата Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства

юстиции Российской Федерации»<sup>2</sup> предоставлены Министерству юстиции Российской Федерации (далее – Министерство юстиции, Минюст).

Министерством юстиции и его территориальными органами в субъектах Российской Федерации совместно с нотариальными палатами осуществляется контроль за профессиональной деятельностью нотариусов, ведущих частную практику. Обязанностью нотариальных палат является предоставление в органы юстиции отчетов, содержащих сведения о нотариальной деятельности, персональном составе руководства нотариальной палаты, расходовании денежных средств и использовании имущества нотариальной палаты. Нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах, находятся в трудовых отношениях с территориальным органом юстиции субъекта, определяющим порядок и режим работы нотариусов<sup>3</sup>.

Во исполнение полномочий, возложенных на Минюст Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» этот федеральный орган исполнительной власти:

- утверждает формы реестров для регистрации нотариальных действий, выдачи нотариальных свидетельств, удостоверительных надписей и пр.;
- открывает и упраздняет в субъектах государства государственные нотариальные конторы;
- наделяет по итогам конкурсного отбора нотариусов полномочиями осуществлять нотариальные действия от имени Российской Федерации;
- контролирует исполнение нотариусами своих профессиональных обязанностей. При осуществлении контроля органам юстиции предоставляется право запрашивать различные документы нотариальной палаты (распорядительные, о финансово-хозяйственной деятельности палаты). Кроме того, органы

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 09.05.2016) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.2004. № 42. Ст. 4108.

<sup>3</sup> Нотариат и адвокатура: курс лекций / сост. С.А. Солдатенко... С. 59.

юстиции вправе запрашивать содержащую информацию о финансовой деятельности нотариальных палат у органов государственной статистики, налоговых органов, кредитных организаций;

– ведет реестр нотариусов и лиц, успешно прошедших квалификационные экзаменационные испытания и др.

Территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации в соответствии с Положением о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25<sup>4</sup>, в отношении нотариата осуществляют ряд полномочий:

– открывают и упраздняют государственные нотариальные конторы в субъекте Российской Федерации;

– контролируют исполнение нотариусами государственных нотариальных контор своих профессиональных обязанностей;

– ведут реестр лиц, сдавших квалификационный экзамен;

– принимают решения об изменении территориальных границ, в пределах которых нотариус исполняет свои профессиональные обязанности;

– учреждают и ликвидируют должности нотариусов в субъекте Российской Федерации (по согласованию с нотариальной палатой субъекта);

– контролируют нотариальную деятельность, осуществляемую должностными лицами органов местного самоуправления и др.;

---

<sup>4</sup> Приказ Минюста России от 3 марта 2014 г. № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 21.03.2014. № 65.

Широкий круг полномочий территориальные органы Министерства юстиции исполняют совместно с нотариальными палатами субъектов Российской Федерации. Так их совместная деятельность предполагается в:

- формировании конкурсной комиссии на замещение вакантной должности нотариуса;
- формировании квалификационной комиссии по приему квалификационного экзамена;
- организации прохождения стажировки лицами, планируемыми осуществлять нотариальную деятельность;
- наделении полномочиями лица, замещающего временно отсутствующего частнопрактикующего нотариуса и др.

Таким образом, полномочия, предоставляемые Министерству юстиции в рамках организационного регулирования нотариальной деятельности, в ряде случаев осуществляется Минюстом и его территориальными органами совместно с нотариальными палатами субъектов Российской Федерации и Федеральной нотариальной палатой. Это является одной из особенностей государственного управления нотариатом на современном этапе.

Государственное регулирование нотариальной деятельности реализуется и посредством создания экономических основ функционирования нотариата. Организация финансирования государственных нотариальных контор за счет средств из государственного бюджета, предоставление права нотариусам, осуществляющим частную нотариальную деятельность, обеспечивать ее за счет нотариального тарифа и других установленных законом средств характеризуют сущность экономического регулирования нотариальной деятельности в Российской Федерации.

Государственная власть, являясь разновидностью социальной власти, осуществляет социальное управление в государственно-организованном обществе. Особая роль в государ-

ственном управлении принадлежит контрольно-надзорной деятельности<sup>5</sup>.

Деятельность нотариата, как носителя публично-правовых полномочий, нуждается в контроле и надзоре со стороны государства<sup>6</sup>. В этой связи закрепление в законодательстве действенных форм контроля и надзора является важнейшей стороной правового регулирования деятельности нотариата. Вопросам контроля за деятельностью нотариусов посвящена гл. VII Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Согласно нормам указанного документа контроль за нотариальной деятельностью осуществляется органами государственной власти и органами нотариального самоуправления. Законом установлено несколько форм такого контроля: судебный, налоговый и профессиональный.

Судебный контроль предполагает проведение в судебном порядке обоснованности и законности отказа нотариуса (или лица, уполномоченного на ведение нотариальной деятельности) совершать нотариальные действия, а также содержание совершенного действия.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (ст. 33, 49) устанавливают право заинтересованных лиц обжаловать в судебном порядке отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия. Порядок рассмотрения судом заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении определяется Главой 37 (ст. 310-312) ГПК РФ<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Антюшина В.И. Понятие и сущность контроля и надзора в сфере нотариальной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 216.

<sup>6</sup> См.: Куленко Н.И. Контроль за деятельностью нотариусов: правовой и этический аспекты // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 11 (Право. Вып. 36.) С. 39–43.

<sup>7</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 02.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

В соответствии с нормами ГПК РФ, заявление в суд подается заинтересованным лицом (по месту нахождения нотариуса или лица, уполномоченного на совершение нотариальных действий) в течение десяти дней со дня, когда заявитель узнал о совершенном нотариальном действии или об отказе в совершении такового. В порядке искового производства суд рассматривает и спор между заинтересованными лицами, основанный на совершенном нотариальном действии.

Судебный контроль в сфере нотариальной деятельности осуществляется напрямую или косвенно. Под прямым судебным контролем следует понимать рассмотрение судами в рамках особого производства гражданского процесса заявлений об отказе в совершении нотариального действия или содержании совершенного действия.

Косвенный контроль предполагает оспаривание нотариальных актов в процессе рассмотрения судами споров искового порядка. В этом случае речь идет о проверке судом действительности заключенных ранее сторонами договоренностей и юридической силы нотариального акта, закрепляющего договоренности.

Кроме того, УК РФ (ст. 202) предусматривает ответственность частнопрактикующего нотариуса за злоупотребление своими полномочиями. В соответствии с указанной статьей, частный нотариус, использующий свои полномочия не в соответствии с задачами нотариальной деятельности, с целью извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, может быть привлечен к уголовной ответственности и подвергнут наказанию в виде денежного штрафа, принудительных работ, ареста или лишения свободы<sup>8</sup>.

Одним из видов контроля в отношении нотариусов является налоговый контроль. Проверка соблюдения нотариусами

---

<sup>8</sup> Молчанова, Е.А. Уголовная ответственность частных нотариусов за злоупотребление полномочиями // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 3. С. 68–83.

законодательства о налогах и сборах предпринимается налоговыми органами в соответствии с установленным законом порядком и сроками.

Налогообложение доходов частнопрактикующих нотариусов имеет ряд принципиальных отличий от налогообложения других категорий налогоплательщиков. Эти отличия предопределил особый статус нотариуса как лица, осуществляющего нотариальную деятельность от имени государства, то есть юридическую деятельность, не являющуюся предпринимательством и не преследующую цели извлечения прибыли.

Согласно нормам ст. 209 НК РФ объектом налогообложения становится доход, полученный от нотариальной деятельности (с учетом расходов, связанных с осуществлением нотариальной деятельности). Такое положение не противоречит ст. 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, согласно которой денежные средства, полученные частнопрактикующим нотариусом, после уплаты налогов<sup>9</sup> и иных обязательных платежей поступают в собственность нотариуса.

В налоговых правоотношениях нотариус имеет несколько различных статусов:

- физического лица. Как физическому лицу нотариусу предоставлено вправо на получение вычетов, представляемых по налогу на доходы физических лиц (социальные, стандартные, имущественные, профессиональные);

- нотариуса-налогоплательщика. Следует отметить, что НК РФ освобождает от налогообложения некоторые виды доходов нотариусов (например, ст. 217 – при перечислении средств нотариальной палатой нотариусу, направленных на погашение командировочных расходов);

- налогового агента. На нотариусов, осуществляющих частную практику, ст. 22, 23, 24 НК РФ и гл. 23, 24 НК РФ возложены обязанности по соблюдению законодательства о налогах и сборах в качестве налогового агента.

---

<sup>9</sup> Ст. 224 НК РФ налоговая ставка устанавливается в размере 13%.

Порядок осуществления налогового контроля установлен ст. 87 НК РФ. В соответствии с названными законодательными нормами, налоговыми органами могут проводиться камеральные и выездные налоговые проверки.

Налоговые органы России кроме того контролируют исполнение и своевременность возложенных п. 6 ст. 85 НК РФ на частнопрактикующих нотариусов обязанностей по предоставлению в налоговый орган информации о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения (с обязательным содержанием сведений о степени родства между дарителем и одаряемым).

Контроль налоговых органов осуществляется и в отношении своевременности исполнения нотариусами, работающими в частных нотариальных конторах, обязанностей по представлению в налоговый орган по месту нахождения нотариальной конторы годовую бухгалтерскую (финансовую) отчетность<sup>10</sup>.

Комплексный контроль за нотариальной деятельностью предполагает осуществление контроля за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами. Отношения нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах такой контроль осуществляют Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы; в отношении нотариусов, занимающихся частной практикой – соответствующими нотариальными палатами субъектов Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами<sup>11</sup>.

В 2005 г. Правлением Федеральной нотариальной палаты были утверждены Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей<sup>12</sup>. Проверки дея-

---

<sup>10</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)... С. 23, п. 5.

<sup>11</sup> См.: Виноградова Е.В., Виноградова, П.А. Контроль за деятельностью нотариусов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 5. С. 22–26.

<sup>12</sup> Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязан-



тельности нотариуса, согласно указанным рекомендациям, могут быть:

– плановыми комплексными (осуществляются по графику проверок, утвержденному нотариальной палатой – не более одного раза в четыре года, а впервые приступившего к осуществлению нотариальной деятельности – по истечении одного года работы)<sup>13</sup>;

– внеплановыми (осуществляются на основании полученных нотариальной палатой жалоб или обращений физических лиц, государственных и муниципальных органов, а так же представления органов юстиции или прокуратуры в отношении деятельности, осуществляемой частнопрактикующим нотариусом);

– повторными контрольными (проводятся с целью контроля за устранением недостатков или нарушений в нотариальной деятельности, выявленных в процессе проводимой ранее проверки – плановой или внеплановой).

Таким образом, участие нотариата в реализации конституционной обязанности государства по обеспечению защиты прав участников гражданского оборота предполагает обязательное государственное регулирование отношений в сфере нотариальной деятельности. Такое регулирование происходит посредством создания государством правовых, организационных и экономических основ функционирования нотариата.

Итак, деятельность нотариата, как носителя публично-правовых полномочий, нуждается в контроле и надзоре со стороны государства. Законом установлено несколько форм такого контроля: судебный, налоговый и профессиональный.

---

ностей (утв. Решением Правления ФНП от 17.06.2005, Протокол № 04/05) // Нотариальный вестник. 2005. № 9. С. 32–36.

<sup>13</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате... Ст. 34.

**Лашина Мария Владимировна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
la\_shina@list.ru*

## **СОГЛАШЕНИЯ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В СВЕТЕ СПЕЦИАЛЬНОГО РЕЖИМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

В статье раскрывается экономическая эффективность реализации соглашений о разделе продукции в части установления в их отношении специального режима налогообложения. Основное внимание автор акцентирует на определении налоговой базы в связи с реализацией соглашений о разделе продукции в части ее влияния на пополнение государственной казны.

**Ключевые слова:** соглашение о разделе продукции (СРП), специальный режим налогообложения, экономическая эффективность.

Глобализация как фактор, который оказывает влияние, прежде всего, на экономическую систему любого государства мира, имеет как позитивные, так и негативные последствия. В настоящее время в условиях экономического кризиса и проводимой со стороны государств Запада «политики односторонних санкций» Российская Федерация все больше нуждается в дополнительных источниках дохода, т.к. указанная политика лишает Россию необходимого технического оснащения, в отсутствии которого России сложно выступать в качестве «энергетического монополиста». Одним из таких источников является налогообложение. В этой связи автором рассматривается СРП как специальный режим налогообложения, который требует особого правового регулирования.

Так, СРП являются одним из оснований для получения права пользования недрами. Данный факт является определяющим при установлении налогообложения в отношении продукции, добываемой на его основе. Это, прежде всего, обусловлено тем, что недра, расположенные в границах территории Российской Федерации, в том числе подземное пространство и содержащиеся в них ресурсы, являются государственной собственно-

стью и находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 23-95-1 (далее – Закон «О недрах»; п. «в» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993). Кроме того, по общему правилу полезные ископаемые, добытые из недр, переходят в собственность лиц, осуществивших такую добычу (ч. 1.2 Закона «О недрах»). Подобный переход права собственности влечет потерю со стороны государства возможности извлекать доход из находившихся в их собственности ресурсов. Данный факт компенсируется возможностью взимания налоговых платежей.

Правовое определение понятию СРП дается в Федеральном законе от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее – ФЗ «О СРП»). Под ним понимается договор, «в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее – инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». В СРП определяются порядок раздела продукции и все другие необходимые условия, связанные с использованием недрами.

Для того чтобы лучше разобраться в правовом режиме СРП и в определении по ним налогооблагаемой базы, необходимо понять, с какой целью они заключаются. И.В. Ершова полагает, что основной целью таких соглашений является привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую отрасль промышленности в связи с недостаточностью собственных средств финансирования и технического оснащения, что подтверждается иностранным опытом<sup>1</sup>.

Итак, рассматриваемый в настоящей статье специальный режим налогообложения СРП, действующий на протяжении всего срока действия СРП (ч.4 ст.346.35 НК РФ), применяется в

---

<sup>1</sup> Ершова И.В. Инвестиционная деятельность в форме соглашений о разделе продукции // Закон. 2006. № 3. С. 28.

соответствии с ч.1 ст. 346.35 НК РФ в трех случаях: 1) СРП заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, и признания аукциона несостоявшимся<sup>2</sup>; 2) доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32% общего количества произведенной продукции; 3) СРП предусматривает превышение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной деятельности для инвестора при выполнении соглашения. Из содержания указанной статьи вытекает, что в остальных случаях к СРП применяется общий режим налогообложения, применимый к остальным его объектам.

Сущность специального налогового режима СРП раскрывается в ч. 6 ст. 346.35 НК РФ. Данная норма предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, предусмотренных соответствующим законодательством РФ, за исключением налогов и сборов, которые предусмотрены Главой 26.4 НК РФ. Перечень последних приводится в ч. 7 ст. 346.35 НК РФ, который включает налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, платежи за пользование природными ресурсами, плату за негативное воздействие на окружающую среду, водный налог, государственную пошлину, таможенные сборы, земельный налог, акциз (за исключением акциза на подакцизное минеральное сырье).

Что касается существенных условий СРП, то законодательно определяются два способа раздела продукции, которые непосредственно влияют на налогообложение: прямой раздел и общеприменимый раздел<sup>3</sup>. При применении первой разновидности раздела предполагается, что из общего объема продукции вычитаются НДС, страховые взносы по обязательному страхованию, плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственные пошлины и таможенные сборы, а также иные

---

<sup>2</sup> О правилах проведения аукционов см. ч. 2 ст. 4 ФЗ «О СРП».

<sup>3</sup> См.: ст. 8 ФЗ «О СРП»; Конопляник А.А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. М., 2002. С. 94.

расходы на реализацию СРП. При общеприменимом разделе из общего объема произведенной продукции вычитается размер компенсационной продукции, все вышеперечисленные виды налоговых платежей, а также налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, плата за пользование водными объектами, земельный налог, акцизы и иные неналоговые расходы.

Субъектами налогообложения по СРП являются организации, признаваемые инвесторами в соответствии с СРП (ч. 1 ст. 346.36 НК РФ). Данным организациям также предоставлено полномочие по поручению исполнения своих обязанностей по уплате налоговых платежей оператору по СРП (ч. 2 ст. 346.36 НК РФ). В связи со сказанным возможен вопрос о причинах невключения операторов в перечень субъектов налогообложения по СРП. Ответ таков. Как правило, оператором по СРП является дочернее юридическое лицо, территориально расположенное в субъекте реализации СРП. Поэтому законодатель исключил факт двойного налогообложения, т.е. уплатой *de facto* одним и тем же юридическим лицом установленных в НК РФ налоговых платежей в двойном размере. В других случаях оператор выступает в качестве налогового агента в силу ст. 24 НК РФ.

Объектом налогообложения по СРП является прибыль, полученная налогоплательщиком в связи с выполнением соглашения (ч. 3 ст. 346.38 НК РФ). Такая прибыль может исчисляться в два этапа: 1) доход налогоплательщика, уменьшенный на величину расходов; 2) пропорционально доле участника в общей прибыли (для объединения организаций, не имеющего статуса юридического лица). В данном случае стоит упомянуть оговорку, о которой говорят А.С. и А.А. Касаткины: первый этап применяется к российскому юридическому лицу, являющемуся инвестором по СРП; оба этапа применяются для объединения иностранных юридических лиц, т.к. иностранные юридические лица не могут быть единоличным субъектом

СРП<sup>4</sup>. Последние создают консорциум на основании договора о сотрудничестве. Именно в последнем определяются доли участия юридических лиц в общем консорциуме.

Стоит отметить, что законодатель учел необходимость включения в доходы внереализационных доходов (ч. 4 ст. 346.38 НК РФ). Это позволяет увеличить налогооблагаемую базу, а, следовательно, и сумму налога. Однако данное положение компенсируется ч. 5 ст. 346.38 НК РФ, посвященной расходам по реализации СРП. Под ними понимаются обоснованные расходы, т.е. те расходы, которые были произведены налогоплательщиком в соответствии с программой работ и сметой расходов, утвержденными специально созданным управляющим комитетом, и внереализационные расходы. Уменьшить налогооблагаемую базу в этом случае можно только в случае документального подтверждения соответствующих расходов.

При этом не все расходы являются уменьшающими налогооблагаемую базу. К ним в соответствии с ч. 7 ст. 346.38 НК РФ не относятся: 1) расходы, произведенные до вступления в силу СРП (приобретение пакета геологической информации, расходы на уплату сбора на участие в аукционе, предоставляющем право недропользования определенным участком); 2) расходы, понесенные с даты вступления в силу СРП (ряд налоговых платежей). Эти расходы возмещаются налогоплательщику в размере, не превышающем установленного в СРП предельного уровня компенсационной продукции (ч. 10), т.е. продукции, передаваемой в собственность инвестора (ст. 346.34 НК РФ). Эта продукция составляет, по общему правилу, 75% от общего числа произведенной продукции (90% – для добычи ресурсов на континентальном шельфе).

На весь период действия СРП распространяется действие не только специального режима налогообложения, но и налоговой ставки (ч.15 ст.346.38 НК РФ). Это говорит о том, что под

---

<sup>4</sup> Касаткина А.С., Касаткина А.А. Соглашение о разделе продукции: экономические и правовые аспекты регулирования// Законодательство и экономика. 2014. № 11. URL: <http://www.lawecon.ru/zakonodatelstvo/articles/63/1199/> (дата обращения: 07.12.2015).

сомнением оказывается цель введения законодателем такого вида договора как СРП. По мнению автора, привлечение инвестиций (тем более иностранных) возможно, если налоговая ставка является льготной и изменяется в ходе реализации СРП, то есть является дифференцированной.

К сожалению, по состоянию на 2010–2015 гг. отсутствует какая либо актуальная статистика, касающаяся рентабельности СРП, а также эффективности специального режима налогообложения в отношении СРП. Это обусловлено рядом исторических причин. Во-первых, после вступления в силу ФЗ «Об СРП» было подписано 264 СРП по различным месторождениям нефти, газа и меди. Россия надеялась на мощный приток иностранных инвестиций, а на практике все вышло наоборот: инвесторы стали предоставлять налоговым органам декларации, в соответствии с которыми расходы были колоссальными (например, как поступал инвестор «Total» в 1999–2005 гг. при реализации СРП на Харьягинском месторождении<sup>5</sup>). В результате этого с 1 доллара произведенной продукции государству удавалось взыскивать менее 20%. Именно по этой причине были расторгнуты 261 СРП, а в настоящее время действуют только лишь три из них (по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также по Харьягинскому месторождению)<sup>6</sup>. Во-вторых, специальный режим налогообложения по СРП был введен только лишь в 2003 г., а все СРП были приняты практически сразу же после вступления в силу ФЗ «О СРП»<sup>7</sup>. Это говорит о том, что долгое время СРП вовсе не приносили желаемой прибыли.

---

<sup>5</sup> О. Крупень. Грабеж по СРП на Харьягинском месторождении. «Total» качает у нас нефти все больше, а доходов мы получаем все меньше // Промышленные ведомости. URL: <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=574&nomer=22> (дата обращения: 18.11.2015).

<sup>6</sup> Отмена Соглашения о разделе продукции // За Путина В.В. История одного президента. URL: <http://xn--80aagavh9aolaj.xn--p1ai/200-2004gg/otmena-soglasheniya-o-razdele-produkcii.html> (дата обращения: 18.11.2015).

<sup>7</sup> Лекции 22. Система налогообложения при выполнении Соглашений о разделе продукции. URL: [http://studme.org/32467/ekonomika/sistema\\_](http://studme.org/32467/ekonomika/sistema_)

В настоящее время отсутствие положительной статистики говорит о том, что правовое регулирование специального режима налогообложения несовершенно.

Так, отечественные правоведы отмечают, что общеприменимый раздел абсолютно невыгоден для инвесторов, а прямой раздел продукции хоть и выгоден российскому инвестору, но совершенно непривлекателен для иностранных инвесторов. Это обусловлено тем, что прибыль иностранных инвесторов подвергается, по их мнению, двойному налогообложению: в первом случае косвенно при вычете прочих налоговых платежей, а во втором – при обложении дохода в стране происхождения иностранного юридического лица<sup>8</sup>. По нашему мнению, с данным высказыванием можно согласиться лишь частично. Действительно, при общеприменимом разделе продукции инвесторы склонны завышать расходную часть бюджета, т.к. в российском законодательстве установлен чрезвычайно высокий порог компенсируемой инвестору продукции с целью снизить реальную прибыль, облагаемую по налогу на прибыль. Однако вторая часть высказывания не совсем корректна. Вопрос о наличии двойного налогообложения встает обычно в отношении налога на прибыль организаций, которым инвестор не облагается при прямом разделе. Более того, ряд исследователей, например А.А. Конопляник, отмечают, что прямой раздел является более выгодным для государства<sup>9</sup>.

Во-вторых, для того, чтобы развеять позицию многих упомянутых выше экономистов и правоведов о том, что прямой раздел не выгоден иностранному инвестору, стоит ввести дифференциацию налоговых ставок. Однако при этом законодательно следует внести дополнение к положениям п. 2 ст. 3 Налого-

---

nalogooblozheniya\_pri\_vypolnenii\_soglasheniy\_razdele\_produktsii (дата обращения: 18.11.2015).

<sup>8</sup> Инвестиционная деятельность, осуществляемая в форме соглашения о разделе продукции. URL: [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z994\\_page\\_104.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z994_page_104.html) (дата обращения: 07.12.2015).

<sup>9</sup> Конопляник А.А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. М., 2002. С. 94.



вого кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), в соответствии с которыми дифференцированные ставки налогов и сборов, а также налоговые льготы не могут быть установлены в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Дополнение в данном случае может быть представлено в качестве оговорки о том, что в отношении специального режима налогообложения положения данной статьи не применяются в отношении иностранных инвесторов. Дифференциация налоговых ставок могла бы стать механизмом стимулирования инвестора к вливанию своих капиталов в российскую энергетику. Так как, по сути, не выполняется подразумеваемая цель СРП, то и не стоит ждать колоссальных поступлений от налоговых платежей по СРП в бюджетную систему России и ее субъектов. Так, по оценкам официальных источников, по состоянию на 2003 г. затраты Российской Федерации на реализацию СРП превысили поступления на сумму 623 млн дол.<sup>10</sup>

В-третьих, все сохранившиеся к настоящему моменту СРП используют принцип общеприменимого раздела продукции, а не прямого, что и порождает недоходность данной договорной формы недропользования<sup>11</sup>.

Подведем итоги.

---

<sup>10</sup> Вадим Шуман. Счетная палата: эффективность СРП // Журнал «Нефтегазовая вертикаль». 2003. № 18. URL: [http://www.yabloko.ru/Publ/2004/2004\\_01/2004\\_01\\_05\\_srp.html](http://www.yabloko.ru/Publ/2004/2004_01/2004_01_05_srp.html) (дата обращения: 22.10.2015).

<sup>11</sup> См., в частности: Соглашение о разделе продукции по проекту «Сахалин-2». Полный текст // Экологическая Вахта Сахалина. Sakhalin Environment Watch. URL: <http://www.ecosakh.ru/index.php/neft-gaz/srp-istoriya/item/1143-%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83-%D1%81%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD-2-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82> (дата обращения: 07.12.2015).

С учетом вышесказанного, стоит сказать, что законодатель, грамотно в общем и целом определил налогооблагаемую базу по СРП. Все недостатки, связанные с недополучением желаемых доходов, связываются с положениями ФЗ «О СРП», подлежащие, по нашему мнению, исключению, либо же дополнению. Так, стоит исключить общеприменимый способ раздела продукции, как минимум, по отношению к инвесторам по будущим СРП. Применительно к нынешним СРП стоит разработать механизм контроля за количеством добытых ресурсов, а также ужесточить к требованиям к проведению аудита в отношении финансовой отчетности, предоставляемой инвесторами. Данные меры позволят повысить прозрачность предоставляемой инвесторами налоговой отчетности.

При использовании прямого режима раздела продукции законодатель тем самым признает возможность «заключения соглашения об установлении налогообложения». По сути, оно будет представлять собой изъятие налога на прибыль организаций в натуральной форме. В этом случае дифференциация ставок для иностранных инвесторов по остальным видам налогов не стала бы существенной, т.к. государство и так получало бы весомый доход от СРП (порядка 30 %) через получение прибыли как сторона СРП и как один из учредителей российского инвестора.

Автор настоящей статьи убежден, что специальный налоговый режим СРП необходим, т.к. именно через создание льготных для иностранного инвестора условий возможно привлечение значительных инвестиций. Однако российское законодательство в части вышеуказанных положений подлежит существенной корректировке.

**Лихих Екатерина Владимировна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
ekaterina.lihih@mail.ru*

## **Льготы на детей при налогообложении доходов физических лиц: актуальные вопросы**

Статья обосновывает позицию укрепления роли семьи в государстве за счет повышения налоговых льгот на детей. Основное внимание в работе уделяется рекомендациям относительно условий предоставления выплат и получения выплат, документам, необходимым для получения выплат.

**Ключевые слова:** льготы, стандартный налоговый вычет на ребенка, НДФЛ, налоговые резиденты РФ, государственная поддержка.

В эпоху глобализации и становления гражданского общества весьма значимым, на мой взгляд, является комплексный аспект, включающий семейные и налоговые правоотношения, в рамках как публичного, так и частного права. Это вопрос, касающийся изменения налогового законодательства в сфере выплаты налоговых льгот на детей, по доходу физических лиц.

К сожалению, даже в XXI в. существуют категории граждан, не способных вносить свою «лепту» в виде налогов для поддержания и укрепления мощи нашего государства, Российской Федерации, в связи, с чем для них предусмотрены некоторые налоговые льготы. Прежде всего, следует отметить передовую роль государства в вопросах, связанных с рождаемостью и дальнейшего обеспечения жизнедеятельности детей. Так создаются федеральные и региональные концепции и программы, например, формами государственной поддержки являются: Материнский капитал (выплачивается с 1 января 2007 г.), единовременные выплаты по рождению ребенка, сюда также следует отнести налоговый вычет на детей, через призму налогоплательщиков, а также их работодателей.

На этой волне необходимо непосредственно перейти к рассмотрению следующих вопросов: что такое стандартный налоговый вычет, условия выплат, документы необходимые для получения льготы.

Стандартный налоговый вычет на ребенка формально представляет собой налоговую льготу, установленную в соответствии с налоговым законодательством РФ, применяется для снижения налоговой базы физических лиц. Его можно отнести к установленной части дохода, не подлежащей налогообложению, т.к. в таком случае НДФЛ будет удерживаться только с части зарплаты, а не от всей денежной суммы (т.е. это не та сумма, которая будет возвращена работнику, а та, с которой не будет удерживаться НДФЛ в размере 13%).

Т. н. стандартный налоговый вычет на детей могут получить родители, усыновители, опекуны, а также иные лица, которые имеют на воспитании детей. Исчерпывающий перечень предоставления налогового вычета на детей закреплен в ст. 218 Налогового Кодекса РФ<sup>1</sup>.

Нововведением по данному аспекту являются планируемые изменения размеров налоговых вычетов, так законодателями было предложено увеличить до 12 000 рублей взамен ранее действующей суммы в 3 000 рублей, но это коснется только семей с детьми-инвалидами, в том числе инвалиды 1, 2 группы учащиеся очной формы обучения до 24 лет – для родителей и усыновителей<sup>2</sup>.

Налоговый вычет на второго ребенка, по-прежнему, остается без перемен на уровне вычета за первого, отсутствуют новшества и отношении льгот на третьего и последующих детей (1400 руб./месяц – на первого ребенка; 1400 рублей/месяц – на второго ребенка; 3000 рублей/месяц – на третьего и каждого последующего ребенка).

---

<sup>1</sup>«Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=179019>

<sup>2</sup> Рекомендации и условия предоставления налогового вычета. URL: <http://posobie-na-rebenka.ru/nalogovyij-vyichet-na-rebenka/>

Увеличен максимальный размер заработной платы, до достижения которой возможно применение стандартного вычета на ребенка – 350 000 рублей на смену 280 000 рублей.

Внесенные нововведения вступят в законную силу с января 2016 г.

Важнейшая особенность состоит в том, что вышеупомянутый вычет в 2016 г. будет предоставляться вне зависимости от предоставления выплаты других льгот.

Подпунктом 4 п. 1 ст. 218 НК РФ предусмотрены две возрастные категории, которые учитываются при предоставлении вычетов на детей:

до 18 лет вычеты предоставляются независимо от того, учится ребенок или нет;

до 24 лет вычеты предоставляются, если ребенок является учащимся очной формы обучения (аспирант, ординатор, студент, курсант).

Сотрудник теряет право на стандартный вычет на детей в 2016 г. при наступлении одного из следующих событий:

если в течение календарного года доход сотрудника превысил 350 000 руб. (вычет прекращается с месяца, в котором произошло превышение);

если в течение календарного года ребенок умер (вычет прекращается с января следующего года);

если в течение календарного года ребенку исполнилось 18 лет и он не учится на очной форме (вычет прекращается с января следующего года);

если ребенок заканчивает обучение в образовательном учреждении либо достигает возраста 24 лет<sup>3</sup>.

Условия получения вычета на детей в 2016 г.:

Стандартными вычетами могут воспользоваться только сотрудники, являющиеся налоговыми резидентами РФ (т.е. нахо-

---

<sup>3</sup> Рекомендации по выплате налоговых вычетов. URL: <http://www.zarplata-online.ru/art/157389-standartnye-nalogovye-vychety-po-ndfl-v-2015-godu>

дятся на территории РФ не менее 183 дня за год). И только в отношении доходов, которые облагаются НДФЛ по ставке 13%<sup>4</sup>.

Если работник работает в нескольких организациях одновременно, то он может получить налоговую льготу в любой из этих организаций при условии подачи соответствующего заявления и прилагающихся к нему документов в ту бухгалтерию, при организации которой он осуществляет трудовую функцию (при этом отказать в получении вычетов работодатель не вправе).

Чем же обосновывается прекращение выплаты стандартного налогового вычета на ребенка?

Работник упускает право на выплату при наступлении одного из событий:

– если доход превысил 280 000 (350 000 руб. в 2016 г.) – вычет прекращается с того месяца, в котором наступило превышение.

– если ребенок умер – вычет полностью представляется в текущем году, но прекращается с января следующего года.

– если ребенок достиг в этом году 18-летия и не учится на очной форме – вычет полностью представляется в текущем году, но прекращается с января следующего года.

– если ребенок закончил обучение в образовательном учреждении и еще не достиг 24 лет – вычет полностью представляется в текущем году, но прекращается с января следующего года.

– если ребенок достигает возраста 24 лет, но продолжает обучение (студент, аспирант, интерн, курсант) – вычет полностью представляется в текущем году, но прекращается с января следующего года.

– если ребенок закончил обучение до 24 летнего возраста – сотрудник утрачивает право на вычет со следующего месяца, в котором обучение прекращается.

Итак, кто же осуществляет выплаты?

Оказывается, это непосредственно сам работодатель, а в случае если их несколько, то работнику предоставляется право

---

<sup>4</sup> Из рекомендации Сергея Разгулина, действительного государственного советника РФ 3-го класса. URL: <http://www.glavbukh.ru/hl/104072-o-predostavlenii-standartnogo-nalogovogo-vycheta>

выбора в получении вычета у любого из них. Работодатель (при наличии подтверждающих документов и заявления сотрудника) производит все необходимые расчеты, осуществляет уплату НДФЛ и отчитывается перед налоговым органом. Работнику следует изучать только предоставленные по этому вопросу ведомости и квитанции на заработанную плату и следить, учтен ли вычет, а при наличии какой-либо ошибки сообщить в бухгалтерию предприятия.

Следует обозначить ряд документов, без которых не предоставляется возможность в получении налогового вычета на ребенка: копии свидетельств о рождении детей; заявление по форме, которую вам укажет бухгалтер по заработной плате; документы, подтверждающие право на двойной вычет (такой вычет предоставляется единственному родителю или усыновителю). В том случае, если Вы не оформляли налоговую льготу по месту работы по каким-то причинам, Вы можете сделать это по окончании налогового периода (календарного года), заполнив в бумажном или электронном виде декларацию о доходах 3-НДФЛ<sup>5</sup>. Я обозначила набор документов, наиболее значимых при подачи заявления, но он может варьироваться в зависимости от субъектного состава: родители ли это или опекуны, попечители.

В заключение, следует отметить, что Российскую Федерацию действительно можно признать не только правовым, но также и социальным государством. Ведь, в соответствии с п.2 ст.7 Конституции РФ: В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Информация об изменении налогового вычета в 2016 году. URL: <http://kalendar2016.ru/novosti-2016/nalogovy-e-vy-chety-dlya-semej-s-detmi-v-2016-godu>

<sup>6</sup>Конституция РФ от 12.12.1993 г. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/cons/>

**Мальта Анастасия Ильинична,**  
*студентка 1 курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

В статье обосновано значение информационной функции государства, выделены важнейшие ее составляющие.

**Ключевые слова:** государство, информационная функция, учет, мониторинг, информационная сфера.

Государство – это политический институт, выполняющий множество публичных задач. Посредством выполнения своих функций, оно осуществляет своё главное предназначение. Как известно, в теории существует множество классификаций, освещающих основные направления государственной деятельности (выделяют функции государства по принципу разделения властей, внешние, внутренние и др.). Каждую из них нельзя назвать исключительной и безусловной. Очевидно, приоритет отдаётся принципу разделения властей, из которого вытекают функции исполнительной, судебной и законодательной властей.

Необходимо отметить и тот факт, что функции государства не являются в полной мере неизменными, ведь они должны соответствовать потребностям общества, что и обуславливает их динамичность. На них влияют экономические, информационные, научно-технические процессы. Таким образом, в современной России в Конституции РФ выделяют следующие группы государственных функций, применяя к предметам ведения:

- а. Обеспечение социального развития
- б. Обеспечение экономического развития
- в. Обеспечение суверенитета
- г. Организация и защита пространства РФ и др.

Поскольку вся деятельность государства тесным образом связана с информацией, можно выделить и вести речь о появлении информационной функции государства. Законодатель, концентрируя определенную жизненную информацию через пра-



новые предписания, доводит её до участников регулируемых общественных отношений, что и свидетельствует о существовании информационной функции не только государства, но и права и их взаимосвязи. Государство, выполняя свою информационную функцию, использует право для донесения важных, необходимых сведений до всех субъектов права.

Органы исполнительной власти Российской Федерации также выполняют информационную функцию, в составе которой можно выделить мониторинг, контроль и учёт.

В описаниях послереволюционных государственных преобразований академика А.В. Венедиктова присутствует довольно подробное описание применения составляющей информационной функции: «Учет наличных ресурсов был неразрывно связан с выяснением и оценкой потребности в них, с учетом производственного и потребительского спроса. Проведение учета являлось одной из первых и притом важнейших предпосылок самого планирования и регулирования промышленного производства и распределения промышленной продукции». И в настоящее время эта функция занимает лидирующие позиции, найдя своё отражение в практически во всех видах деятельности. Государством ведутся реестры, регистры и кадастровые списки, посредством регистрации объектов права и субъектов экономической деятельности, правоустанавливающих документов и лицензий, нормативно-правовых актов и органов исполнительной власти, как федерального, так и местного значения.

Другой формой реализации информационной функции является мониторинг, представляющий собой непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров объекта, в сравнении с предыдущими показателями, проводимый с целью анализа и выработки предложений по развитию. В своей статье старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук Талапина Э.В. отмечает, что «Целью мониторинга является выявление необходимых для принятия дальнейших управленческих решений количественных и качественных показателей». Как показывает практика, всё чаще мониторинг становится предметом нормативного ре-

гулирования. Об этом свидетельствует Постановление Правительства РФ от 5.07.2001 г. № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов музейного фонда РФ, документов библиотечных фондов, архивного фонда РФ, а также кинофонда». Федеральная архивная служба и Министерство Культуры также осуществляют мониторинговую деятельность с целью поиска механизмов, способных сохранить культурное наследие народов, населяющих Российскую Федерацию. Существуют выработанные и активно применяемые в практике формы проведения мониторинга, а именно: анализ статистических наблюдений, проведение анкетирования, инструментального и визуального исследования объектов и др.

Не менее важной производной информационной функции государства является освещение деятельности органов власти в средствах массовой информации, таких как: телевидение, печатная продукция и радио. Помимо вышесказанного, отметим, что становится популярным новое понятие "электронное правительство" или "электронное управление", под которым понимается интерактивная форма взаимоотношений субъектов в области государственного управления. В этой отрасли Правительством была утверждена Государственная программа «Информационное общество 2011–2020». В числе целей и задач Госпрограммы зафиксировано:

- получение гражданам и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий,
- создание условий для оперативного и эффективного взаимодействия государства с гражданами и бизнесом с их использованием.

Создания целостной и эффективной системы использования информационных технологий, при которой граждане получают максимум выгод – большой шаг государства во исполнение информационной функции.

Следующей, довольно очевидной функцией государства является сбор, обработка, хранение, защита необходимой для

реализации функций государства информации. Исходя из этого, можно сказать следующее: информация – это предмет, продукт и инструмент деятельности органов государственной власти. И здесь будет актуально завести разговор о информационном взаимодействии органов исполнительной власти. Так как они работают не только с внутренней информацией, возрастает потребность у отдельных органов исполнительной власти в доступе к информации друг друга. И эта потребность нашла своё документальное, формально закрепленное отражение: в большинстве положений о федеральных органах исполнительной власти прописано право запрашивать информацию, способствующую исполнению всех функций надлежащих органов.

Рассмотрев выше представленные позиции, проанализировав лишь малую часть спектра деятельности государства по работе с документированной информацией, можно заключить, что реализация информационной функции на данном этапе развития представляет одно из основных направлений деятельности российского государства в информационной сфере.

**Моренко Кирилл Владимирович,**  
*стажер кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **О СПЕЦИФИКЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЙ СФЕРЕ**

В настоящей статье проанализированы особенности прокурорского надзора в административно-деликтной сфере, выявлены характерные черты предостережения и протеста прокурора как актов прокурорского реагирования, рассмотрены проблемы осуществления прокурорского надзора в производстве по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** прокурор, прокурорский надзор, административно-деликтная сфера, предостережение, протест.

Прокурорский надзор является самостоятельным, специфическим видом государственной деятельности, который должен обеспечить выполнение закона и его верховенство во всех сферах жизнедеятельности общества. Являясь системой специализированных органов, предназначенных прежде всего для осуществления надзора за соблюдением и применением законов, прокуратура на сегодняшний день выступает как один из важнейших гарантов обеспечения правопорядка в государстве. Среди правовых сфер, в которых проявляется ее правозащитная роль, можно определить осуществление надзора при применении мер воздействия за административные правонарушения.

Сложность вопроса в этом аспекте обусловлена распространенностью правонарушений, поскольку именно административные правонарушения представляют собой один из самых распространенных видов нарушений закона. Ежегодно десятки миллионов граждан РФ привлекается к административной ответственности, которая предусматривает не только оплату штрафов, но и изъятие и конфискацию предметов, лишение специального права, административное задержание и арест.

По нашему мнению, важность вопроса в этом направлении также обусловлена значительным количеством органов и их должностных лиц, наделенных полномочиями на возбуждение и рассмотрение дел рассматриваемой категории. Очевидно, что применение мер административного принуждения должно осуществляться компетентными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, в точном соответствии с законом. Соблюдение требований закона при применении мер принуждения в производстве по рассматриваемой категории дел обеспечивается постоянным и тщательным контролем со стороны специально уполномоченных органов и должностных лиц. Вместе с тем, как отмечает М.А. Макаренко, ст. 28.3 Кодекса об административных правонарушениях содержит более ста наименований органов, уполномоченных решать дела об административных правонарушениях, при этом в указанной статье есть норма, согласно которой указанные полномочия устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации. Однако, как показывает практика, их количество не является залогом ни безусловного соблюдения законодательства, ни качества производства по делам рассматриваемой категории, что приводит к нарушению конституционных прав граждан<sup>1</sup>.

Подчеркнем, что вопросы осуществления прокурорского надзора в производстве по рассматриваемой категории дел, практически не нашли свое достаточное освещение в правовой литературе. Между тем, как одно из средств обеспечения законности, надзор прокуратуры в этой сфере направлен на защиту прав и законных интересов граждан – участников административных правоотношений, обеспечение своевременного полного, всестороннего и объективного выяснения всех обстоятельств дела, соблюдение закона, надлежащее исполнение вынесенного постановления и выявление причин и условий, которые способствовали совершению правонарушений, усиление влияния мер административной ответственности на предотвращение преступлений<sup>2</sup>. Именно поэтому, решение вопросов надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере административной ответственности, повышение ее эффективности представляет значительный интерес и имеет большое значение для совершенствования правоприменительной практики.

Пожалуй, наиболее редко применяемым в этой области надзора актом прокурорского реагирования является предостережение о недопустимости нарушения закона. Из анализа ст. 25-1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях вправе объявить должностным лицам предостережение. Полномочия прокурора, установленные

---

<sup>1</sup> См.: Макаренко М.А., Фатеев Г.П. Формы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Хабаровск: Изд-во Дальневост. юрид. ин-та, 2009. С. 87.

<sup>2</sup> См.: Друкаров И.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. С. 183.

ч. 2 ст. 22 названного закона, также содержат функции по предостережению о недопустимости нарушения закона.

Проблемой данной меры прокурорского реагирования, по мнению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, является то, что предостережение в большинстве случаев выносится по факту нарушения законодательства, а не при наличии информации о совершающихся противоправных деяниях<sup>3</sup>. Поэтому, считаем, что предостережение как превентивная мера не достигает своей цели, от чего его значимость не существенна.

Представляется, что в пределах интересующей нас области надзора, предостережения прокурора в области надзора могут предъявляться как при рассмотрении жалобы на протокол о применении меры обеспечения производства по административному делу либо на определение о возбуждении дела рассматриваемой категории и проведении административного расследования прокурор придет к выводу о незаконности данного акта. По мнению А.А. Терехина, прокурор вправе до составления протокола об административном правонарушении объявить в письменной форме должностному лицу правоохранительного органа, составившему такой акт, предостережение о недопустимости нарушения закона. Такой вывод можно обосновать тем, что с момента составления названных двух документов дело об административном правонарушении считается возбужденным «de facto». Обязательным последующим документом в этих случаях является протокол об административном правонарушении, с момента составления которого дело считается возбужденным «de jure»<sup>4</sup>.

К актам прокурорского реагирования, законодатель также относит и протест прокурора. Данный акт направляется органу

---

<sup>3</sup> См.: Письмо Генеральной прокуратуры Российской от 27.02.2004 № 36-12-2004 «Организация работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях». [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Терехин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 11.

или его должностному лицу, вынесшему постановление по делу об административном правонарушении, либо в суд. Протест содержит требования о приведении правового акта в соответствие с законом, либо о его отмене полностью или частично. В соответствии с положениями ст. 31.6. Кодекса об административных правонарушениях, принесение протеста приостанавливает исполнение постановления, до рассмотрения протеста.

По нашему мнению, вопрос о праве прокурора приносить протест на постановление по делам об административных правонарушениях заслуживает особого внимания.

Исходя из ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, которая определяет какое решение может быть вынесено по результатам рассмотрения протеста, данный акт прокурорского регулирования на постановление по делам об административных правонарушениях может выноситься в случаях необходимости внести изменения в постановление по делу рассматриваемой категории и при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ.

В мотивировочной части протеста может также содержаться обоснование о недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление по делу. В таком случае прокурор руководствуется положениями ст. 26.1 КоАП РФ, в которых закреплены обстоятельства, которые подлежат выяснению по делам рассматриваемой категории.

По общему правилу, в соответствии со ст. 30.10 КоАП РФ, постановления по делу рассматриваемой категории, которые не вступили в законную силу, как и последующие решения по жалобам на это постановление вышестоящих инстанций могут быть опротестованы прокурором в 10-дневный срок.

Установленный законом, для внесения актов прокурорского реагирования, 10-дневный срок обоснован вышеприведенным мнением о необходимости планомерного изучения материалов о привлечении лиц к административной ответственности. По мнению А.С. Вельмина, только постоянное (ежедневное) изучение административных дел позволяет прокурору

своевременно реагировать на нарушения закона при рассмотрении дел указанной категории. Эта необходимость обусловлена также существующими противоречиями действующего законодательства, поскольку дальнейшие полномочия прокурора по внесению протестов ограничиваются положениями Кодекса об административных правонарушениях<sup>5</sup>.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», при исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности, прокурор вправе установить более короткий срок рассмотрения протеста. По нашему мнению, именно в случае принесения прокурором протеста на постановление по делам рассматриваемой категории должен быть установлен предельно короткий срок рассмотрения, поскольку такой акт прокурорского реагирования может быть принесен в момент, когда постановление по делу еще не вступило в законную силу и в этом случае его своевременная отмена не повлечет последующих жалоб и протестов. Например, протест на постановление об административном аресте, в соответствии с ч. 2 ст. 30.10 Ко АП РФ, подлежит рассмотрению в течение суток. Названные меры административного наказания в наибольшей степени ограничивают права и свободы граждан, и в случае выявления нарушений закона при их применении они должны быть отменены в кратчайшие сроки.

Считаем, что протесты на постановления по делам об административных правонарушениях приносятся прокурором с целью:

- 1) устранения нарушений прав граждан, привлеченных к административной ответственности;
- 2) устранения нарушений подведомственности или усиление ответственности лиц в пределах сроков наложения административного взыскания;

---

<sup>5</sup> См.: Вельмин А.С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 8. С. 20.



3) решение вопроса о привлечении к уголовной ответственности лиц, которые были безосновательно привлечены к административной ответственности.

Так же, следует отметить, что прокурору предоставлено право беспрепятственного вхождения на территорию и в помещения федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, в органы управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также право требовать предоставления документов, сведений, материалов рассматриваемого дела, предоставления специалистов для выяснения возникших вопросов, право проведения ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, проведения прокурорских проверок по поступившим материалам и обращениям. Указанные полномочия предоставляют возможность для выявления всех обстоятельств дела, позволяют воздействовать на органы публичной власти и реально содействовать соблюдению принципа законности в осуществлении их деятельности.

Таким образом, под надзором прокурора оказывается достаточно широкий круг государственных органов и их должностных лиц, органов местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях.

Как отмечает А.П. *Стуканов*, круг поднадзорных прокурору несудебных органов имеющих соответственные полномочия в рассматриваемой категории дел соразмерен правовым актам, издаваемым представительными и исполнительными органами, которые регулируют деятельность несудебных органов административной юрисдикции<sup>6</sup>.

Как уже отмечалось, основой деятельности органов административной юрисдикции, в первую очередь, выступает Ко-

---

<sup>6</sup> См.: Стуканов А.П. Теоретические и методические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 73.

декс Российской Федерации об административных правонарушениях, который определяет исчерпывающий перечень видов административных наказаний, подведомственность дел рассматриваемой категории федеральным органам исполнительной власти, устанавливает единый порядок производства по таким делам, закрепляет меры обеспечения данного производства, а также порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Положения ст. 1.3 КоАП РФ к предметам ведения Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях относят установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, включая административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Думается, что нормы большей части статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть реализованы только в тесной взаимосвязи со специальными нормативными правовыми актами, регулирующими соответствующие общественные отношения, в том числе и на подзаконном уровне.

Следует отметить, что большое количество законодательных и ведомственных нормативных актов вызывает массу проблем в правоприменительной практике. В этой связи, как отмечают М.А. Макаренко, В.В. Суханов и Г.П. Фатеев, правовой основой деятельности органов административной юрисдикции при квалификации состава правонарушения, а также при совершении отдельных процессуальных действий будут являться и соответствующие их роду деятельности нормативные правовые акты, к которым отсылают либо существование которых предполагают нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> См.: Макаренко М.А., Суханов В.В., Фатеев Г.П. Правовые средства прокурорского надзора: проблемы теории и практики. Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2009. С. 74.

В заключение заметим, что активное развитие судебной реформы, в частности в области административного судопроизводства, реально свидетельствует о наличии давно назревших проблем формирования и систематизации административно-процессуального права, которые в ближайшем времени должны найти свое формально-юридическое закрепление в законодательстве. Вполне очевидно, что в новом законодательстве должны быть четко урегулированы полномочия органов прокуратуры по осуществлению надзорных функций при производстве по делам рассматриваемой категории, поскольку именно эта сфера деятельности органов прокуратуры, в первую очередь, имеет своей целью защиту прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также государства в целом.

Учитывая проанализированную функцию прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением компетентными органами законодательства об административных правонарушениях, подчеркнем необходимость сохранения существующих полномочий прокурора в сфере административно-юрисдикционной деятельности.

**Плитчук Александр Ярославович,**  
*магистрант Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
alplitchuk@yandex.ru*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В США**

В статье рассматриваются принципы нормативного регулирования в сфере государственных закупок в США. Также рассмотрены органы, задействованные в четкой и стабильной работе данного института. Правовая регламентация института в стране и отмечается, что реализация антикоррупционной политики в рассматриваемой сфере определяется в

рассматриваемых странах неоднородно. Участие в субрегиональной программе Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией стран Средней Азии, активизировало работу по созданию и унификации нормативных актов антикоррупционного законодательства.

**Ключевые слова:** контрактная система США, законодательство, централизованная модель размещения заказов, стратегия, государственных закупок.

В виду того, что в настоящее время в Российской Федерации происходит реформирование законодательства о государственных закупках, изменяется модель проведения государственных закупок, изучение опыта проведения государственных закупок в зарубежных странах является необходимым для того, чтобы выбрать наиболее подходящую для российских реалий модель проведения государственных закупок с учетом опыта зарубежных стран, где уже используются и эффективно применяются различные модели проведения государственных закупок.

На сегодняшний день существуют три модели организации государственных закупок: централизованная, децентрализованная и частично децентрализованная.

В соответствии с централизованной моделью размещение заказов на закупку осуществляется специализированной организацией или единым структурным подразделением органа исполнительной власти – организатором закупок. Данная модель применяется в США и самое главное значение в системе государственной власти имеет вопрос о том, какие органы имеют право заключать контракты от имени государства.

Согласно децентрализованной модели государственный заказчик самостоятельно размещает заказы на закупку в рамках своей деятельности. Примером использования данной модели может служить система государственных закупок Германии, отличительной особенностью которой является то, что государство изначально не имеет никаких специфических полномочий и привилегий. В качестве покупателя государство конкурирует с представителями частного сектора, отслеживая изменения на рынке, а так же информирует рынок о своих потребностях, объ-

являя конкурсы на закупку товаров и услуг. При этом основой урегулирования споров служит гражданское право.

Отличительной особенностью частично децентрализованной модели является то, что полномочия по размещению заказов на закупку распределены между государственными заказчиками и специализированной организацией. Возможны различные варианты применения данной модели. Так, централизованная модель может применяться исключительно для закупки товаров, поставляемым из-за рубежа, в то время как закупка товаров, работ, услуг отечественного производства будет осуществляться в соответствии с децентрализованной моделью. Следует отметить, что разделение полномочий по размещению заказов на закупку может осуществляться и по другим признакам.

Все вышеперечисленные модели могут применяться в пределах одной страны и применения конкретной модели может зависеть от различного рода факторов, таких как географических, административных, экономических и других.

Контрактная система США была создана в 1921 г. и является одной из старейших государственных контрактных систем, которая охватывает более 90% номенклатуры товаров, выпускаемых в США и обеспечивает потребности государства в самых различных сферах, начиная от оборонного заказа и заканчивая гражданским. Она основана на принципах честной и открытой конкуренции, прозрачности на всех этапах (перед размещением заказа, при определении победителей тендеров, после размещения заказа) и принципах рационального использования денежных средств<sup>1</sup>.

В США объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы составляет более 500 млрд дол. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций.

---

<sup>1</sup> Прокофьевич С.Е., Горбунцов М.А. Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. 2012. № 1.

Федеральное Правительство США имеет очень сложную и раздробленную структуру организации закупок. Федеральные закупки осуществляются в соответствии с демократическими принципами и в рамках установленной Конституцией США системы сдержек и противовесов, которая состоит из трех независимых ветвей власти: законодательной, судебной и исполнительной.

Несмотря на то, что суды напрямую не вовлечены в процесс установления государственной политики и правил в отношении проведения государственных закупок, они рассматривают споры, в которых одной из сторон является Федеральное Правительство, в частности договорные споры, решения по которым будут содержать правовую норму регулирования государственных закупок.

Конгресс США реализует свои полномочия в отношении регулирования федеральной закупочной системы посредством принятия законов, распределения бюджетных ассигнований и осуществления контроля. Конгресс США принимает законы, содержащие политику проведения государственных закупок, процедуры, в соответствии с которыми осуществляется государственная закупка и занимается формированием фондов, созданных для целей проведения государственных закупок. Так же Конгресс США осуществляет контроль за закупками через Комитеты Сената (Senate Committees) и Комитеты Палаты Представителей (House Committees).

Следующие Комитеты Сената осуществляют контроль за закупками: Вооруженных сил (Armed Service), Внутренней безопасности и Государственных дел (Homeland Security and Governmental Affairs), Малого бизнеса и предпринимательства (Small Business and Entrepreneurship)<sup>2</sup>.

Контроль за закупками так же выполняется Комитетами Палаты Представителей: Внутренней безопасности (Homeland Security), Контроля и Государственных реформ (Oversight and Government Reform), Малого бизнеса (Small Business).

---

<sup>2</sup> URL: <https://www.fai.gov>

Президент США может принимать законодательные акты в сфере регулирования государственных закупок и санкционировать расходы на проведение государственных закупок. Он занимается установлением государственной закупочной политики и процедур посредством принятия исполнительных приказов (executive orders), принятия политических и управленческих решений – назначает руководителей Агентств, а так же лиц, которые прямо или косвенно осуществляют контроль за реализацией закупочной программы и процесса организации государственных закупок.

В настоящее время в структуру федеральных закупок исполнительной ветви власти входят следующие органы: Служба Управления и Бюджета (The Office of Management and Budget), Служба Федеральной закупочной политики (The Office of Federal Procurement Policy), Оборонный закупочный регулятивный совет (the Defense Acquisition Regulatory Council), Гражданский закупочный регулятивный совет (the Civilian Acquisition Regulatory Council), Федеральный закупочный регулятивный совет (the Federal Acquisition Regulatory Council) и Коллегия по контрактным апелляциям (Board of Contract Appeals).

Вышеперечисленные органы принимают непосредственное участие в разработке Федеральных закупочных правил (FAR – Federal Acquisitions regulations). До 1982 г. существовало около пятисот законов, посредством которых осуществлялся процесс регулирования государственных закупок<sup>3</sup>. В 1982 г. Президент США принял Исполнительный приказ 12353, в соответствии с которым государственные органы должны были разработать унифицированный нормативно-правовой акт, содержащий все нормы, регулирующие государственные закупки в США. Это, в первую очередь, было необходимо для того, чтобы не возникало проблем при поиске источника, регулирующего государственные закупки.

Правовое регулирование государственных закупок в США осуществляется посредством Федеральных законов и Фе-

---

<sup>3</sup> Federal Acquisition Institute. 1999. P. 3–15.

деральных закупочных правил (FAR – Federal Acquisitions regulations).

К Федеральным законам, регулирующим государственные закупки следует отнести следующие: «О закупке товаров производства США» 1933 г.; «О типовых стандартах оплаты труда» 1936 г.; «О закупках объектов федеральной собственности и услуг» 1949 г.; «О достоверности данных при торговых переговорах» 1962 г.; «О Ведомстве по федеральной закупочной политике» 1974 г.; «О торговых соглашениях» 1979 г.; «О конкуренции при контрактации» 1984 г.; «О совершенствовании федеральных закупок» 1994 г.; «О реформировании федеральных закупок» 1995 г.; «О реформировании закупочных услуг» 2003 г.

Федеральные закупочные правила были разработаны в 1984 г. и в настоящее время содержат более 4300 тысяч норм и правил, детально характеризующих все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления уже заключенными государственными контрактами<sup>4</sup>. Основная задача FAR – выработка норм, содержащих в себе единую закупочную политику и порядок ее реализации.

Процесс федеральных государственных закупок в США в зависимости от типа закупок и стоимости может быть, как очень сложным, так и очень простым. В соответствии с FAR, государственные закупки разделяются на пять главных категорий: поставки, строительства, оказания услуг, проведения исследований и разработки, а также аренды недвижимости. Каждой категории присвоен индивидуальный номер. Например, FAR 2.101 определяет, что по категории «поставка» может закупаться любое имущество за исключением недвижимости. Так, к данной категории можно отнести: проведение общественных и строительных работ, а также работ по обустройству; поставку кораблей, корабельного оборудования; поставку воздушных судов, запчастей к ним, аксессуаров и оборудования;

---

<sup>4</sup> URL: <https://www.acquisition.gov>



поставку станков; а также работы по изменению или установке всего вышеперечисленного.

В зависимости от стоимости, выделяют следующие виды государственных закупок:

- небольшие или «микро-закупки» в соответствии с которыми возможна поставка товаров или оказание услуг, за исключением строительных, общей стоимостью не превышающей двух тысяч пятисот долларов, а в случае строительных работ сумма не может превышать двух тысяч долларов (FAR 2.101);

- «ограниченные упрощенные закупки», в соответствии с которыми предельная сумма составляет сто тысяч долларов, за исключением случаев, когда закупка осуществляется не для территории США для выполнения незапланированных операций или для выполнения гуманитарных операций и операций по поддержанию мира, в этих случаях предельная сумма составляет двести тысяч долларов;

- большие закупки, размер которых превышает допустимый для упрощенных закупок.

В заключение следует отметить, что Федеральное Правительство США является самой большой организацией в мире как публичного сектора, так и частного, которая осуществляет закупку товаров самых различных категорий, начиная от очень простых и заканчивая самыми сложными, в зависимости от требований, которые предъявляют государственные органы. Более того, Федеральное Правительство США реализует свое право на проведение государственных закупок для социально-экономических задач. Из этого видится очевидным, что структура организации закупок и процесс организации закупок в США являются очень сложными и требуют детального изучения.

**Рустамова Дарья Эльбрусевна,  
Баутина Виктория Сергеевна,**  
*студенты 1 курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **СПРАВОЧНО-ПРАВОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Целью статьи является комплексное изучение информационно-поисковых и справочно-правовых систем, действующих в Республике Беларусь. Отмечена актуальность развития информационных систем вследствие стремительной информатизации общества. В ходе работы выделены основные особенности каждой из них и рассказано о способах работы с данными системами.

**Ключевые слова:** информационная система, интернет-портал, нормативно-правовой акт, информационный ресурс, правосознание, доступ, правовая культура, законодательство, поиск, база данных.

Ни для кого не секрет, что XXI в. считается информационным. Главной ценностью является информация и для данной эпохи справедливо высказывание Ротшильда: «Кто владеет информацией, тот владеет миром». Государства стремятся сделать информацию, касающуюся всех сфер жизни общества, доступной для граждан, создавая таким образом, различные информационные системы. Информационная система – это совокупность, содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств<sup>1</sup>. Правовая составляющая государства – одна из самых значимых частей в государственном механизме, благодаря праву поддерживается благополучие всех граждан. Соответственно одной из главных задач государства, заботящегося о своем народе, является обеспечение доступа граждан к правовым нормам.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // Российская газета. 29.07.2006. № 165.

Для достижения свободного доступа граждан к правовой информации создаются различные информационно-правовые системы. Значимость в Республике Беларусь в наличии справочно-правовых и поисково-правовых систем, обеспечивающих доступ к различным нормативно-правовым актам, обусловлена тем, что в белорусской правовой системе НПА начинают действовать еще на начальной стадии их возникновения.

Справочно-правовая система – это база данных, которая содержит в себе информацию о федеральных законах, указах, постановлениях и решениях государственных органов<sup>2</sup>.

В Республике Беларусь существует Национальный центр правовой информации, который занимается разработкой различных информационно-правовых систем и надзором таковых, созданных иными организациями. Основным государственным информационным ресурсом в области права и правовой информатизации Республики Беларусь является интернет-портал [Pravo.by](http://Pravo.by), который был создан в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 609. Кроме него, в Республике Беларусь используются СПС «Консультант», [Нормативка.by](http://Нормативка.by), ИПС «Эксперт», а также ЮСИАС.

Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь – [Pravo.by](http://Pravo.by) – основной государственный информационный ресурс в области права и правовой информатизации. Портал содержит такие разделы, как новости, в котором можно ознакомиться с основными государственно-правовыми новостями, объявлениями, RRS<sup>3</sup>; официальное опубликование, которое содержит информацию об опубликованных нормативно-правовых актах и в котором можно подписаться на рассылку опубликованных документов; государство и право, позволяющий узнать актуальную информацию о государственном устройстве правовых принципах Республики Беларусь; право-

---

<sup>2</sup> Кузнецов П.У. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. С. 321.

<sup>3</sup> RSS (Really Simple Syndication) – это распространённый стандарт для экспорта новостных лент.

вая и справочная информация, проекты законов и непосредственно общие сведения об Интернет-портале Pravo.by<sup>4</sup>.

Интернет-портал Pravo.by предоставляет гражданам возможность быстрого поиска информации с помощью поисковой строки.

На сайте можно ознакомиться с действующим курсом валют в соответствии с белорусским рублем. Ресурс позволяет проводить опрос посетителей портала, результаты которого позволяют узнать мнение граждан и на основе результатов решать вопросы в определенных отраслях жизни общества. Кроме того, круглосуточно ведется статистика актов Республики Беларусь.

Интернет-портал содержит правовую информацию об ЕАЭС<sup>5</sup>, многоязычный словарь юридических терминов. Кроме того, содержит ссылки на Детский правовой сайт, Правовой форум Республики Беларусь и научно-практический журнал Pravo.by. Республика Беларусь проводит меры, направленные на обеспечение доступа своих граждан к правовой информации. Реализация этих мер позволяет Республике Беларусь повышать правосознание и уровень правовой культуры белорусских граждан.

Pravo.by ссылается на справочно-правовую систему «Эталон» – Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь (ЭБДПИ) – основной государственный информационно-правовой ресурс, который формируется и ведется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь и представляет собой совокупность банков данных:

- законодательство Республики Беларусь;
- решения органов местного управления и самоуправления;
- международные договоры.

---

<sup>4</sup> URL: <http://www.pravo.by/>

<sup>5</sup> Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – международная организация региональной экономической интеграции, созданная в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

Разработчики информационно-правовой системы «Эталон» предлагают следующее определение – это единая информационная платформа, предоставляющая доступ к единому массиву правовых актов, составляющих законодательство Республики Беларусь, международных договоров, документов судебной и правоприменительной практики, а также технических нормативных правовых актов, в том числе в области нормирования и стандартизации, и информации о них<sup>6</sup>.

Данная ИПС содержит строку быстрого поиска, а также отличается наличием расширенного поиска, который позволяет найти необходимые документы по реквизитам. «Эталон» позволяет работать с такими базами данных, как Судебная практика, Формы документов, Правоприменительная практика.

Доступ к ИПС «Эталон» возможен в нескольких формах. Во-первых, пользование возможно на основе интернет-сайта, во-вторых, с помощью установки программного устройства информационно-правовой системы и в-третьих, существует мобильная версия ИПС «Эталон» для доступа граждан независимо от их местоположения.

Следующей информационно-поисковой системой Республики Беларусь является система «ЮСИАС» – это информационно-справочная система, созданная информационно-правовым агентством «Регистр» и функционирующая с 1990 г. «Регистр» – первое агентство на рынке Республики Беларусь, функционирующее с целью распространения правовой информации в печатном и электронном виде. Работая в области информационной и издательской деятельности с 1990 г., агентство смогло зарекомендовать себя в качестве надежного делового партнера. Сегодня ИПС «ЮСИАС» – это динамично развивающаяся и ежедневно обновляющаяся информационно-правовая система, помогающая пользователю в работе, которая экономит его время и облегчает поиск официальных документов и аналитических материалов. Данная система республики используется в самых разнообразных сферах деятельности государства.

---

<sup>6</sup> URL: <http://www.etalonline.by/>

«ЮСИАС» востребована среди органов государственной власти, банков, аудиторских и консалтинговых компаний, промышленных предприятий, учебных заведений и коммерческих структур.

Документы в ИПС передаются через НЦПИ. После поступления документа, уже на следующий день, он может быть доступен пользователям «ЮСИАС», а благодаря собственным источникам аналитических материалов реализуется возможность максимально быстрого пополнения аналитического раздела в системе. Общее количество документов в системе на сегодняшний день – более 172 000. В зависимости от своих потребностей и возможностей, можно самостоятельно выбрать для себя наиболее удобный способ периодичности и доставки обновлений информации: через интернет, с помощью экспресс почты или сотрудниками отдела обслуживания.

Пользователям ИПС «ЮСИАС» могут быть предоставлены следующие услуги:

- «горячая линия» – это консультации по работе с системой, решение возможных аварийных ситуаций (при необходимости выезд сотрудника компании к клиенту и устранение неполадок), возможность узнать о новом в программе ЮСИАС, о ее наполнении;
- поиск «редких» документов по индивидуальным запросам пользователей;
- обучение пользователей эффективным методам работы с ИПС «ЮСИАС».

Преимуществами информационно-поисковой системы «ЮСИАС» являются наличие законодательства Республики Беларусь и Законодательства Российской Федерации, для полного ознакомления с основными нормативно-правовыми актами государств, наличие ежедневных обновлений, обучение пользователей работе с данной системой. Быстрый поиск, возможность мгновенного доступа через Mobile-версию, наличие большого

количества аналитических материалов, а также бесплатные консультации по возникающим вопросам<sup>7</sup>.

В Республике Беларусь существует информационно-поисковая система «Эксперт». Она представляет собой полную, достоверную и оперативную информацию обо всех аспектах законодательства Республики Беларусь. Компания была создана в середине 1998 г. по инициативе и при поддержке компании BELHARD, одного из самых известных и крупных поставщиков компьютерной техники и периферийных устройств Hewlett-Packard в Республике Беларусь. Она предназначена для хранения, поиска и обработки нормативных правовых документов, создания на их базе собственных документов, тематических подборок, а также для организации личного документооборота. Для объединения результатов вашей работы в новой версии «ЭКСПЕРТ», появилась отдельная кнопка – «Моя информация», обеспечивающая быстрый доступ к консультациям службы Правового консалтинга, списку документов, поставленных вами на контроль, вашей новостной ленте ПРАЙМ, папкам, закладкам и комментариям.

В настоящее время программная оболочка «ЭКСПЕРТ» универсальна и может использоваться как поисковая система для работы с массивом любой информации. Кроме того, компания предоставляет возможность поиска по законодательству Российской Федерации и Украины.

Информационно-поисковые и справочно-правовые системы способствуют обеспечению доступа граждан к нормативно-правовым актам, что позволяет повысить правосознание народа и уровень правовой культуры. В Республике Беларусь действуют Интернет-портал Pravo.by, СПС «Эталон», ИПС «ЮСИАС» и «Эксперт», каждый из которых отличается наличием большого числа нормативных документов, регламентирующих все сферы общественной жизни.

---

<sup>7</sup> URL: <http://www.profmedia.by/>

**Садовский Ян Владимирович,**  
*студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
0189435@gmail.com*

## СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ФРГ

В статье предприняты попытки освятить правовое регулирование института государственных закупок ФРГ. Отмечается, что реализация принципов государственных (публичных) закупок стране, антикоррупционная политика в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, стамбульский план, антикоррупционные реформ, антикоррупционная стратегия, государственные закупки.

Экономика ФРГ является одной из наиболее развитых в Европейском Союзе. Открытое экономическое пространство ЕС, многообразие хозяйственных отношений и связей ведет к росту благосостояния населения и качества жизни в целом. Здравоохранение, образование и оборона – все это требует значительных финансовых затрат, источником которых служат налоги и сборы. Налоговое законодательство ФРГ содержит более 40 видов<sup>1</sup> налогов и сборов, что демонстрирует высокий уровень налоговой нагрузки на население. Таким образом на государство возлагается крайне высокий уровень ответственности по сбору установленных налогов, обеспечению соответствующего налогового бремени качества государственных услуг, что невозможно без наличия эффективных правовых механизмов в области осуществления государственных закупок.

Нормативное регулирование государственных (публичных) закупок в ФРГ является по меркам права достаточно молодым. Изначально государственные (публичные) закупки регулировались бюджетным законодательством (Haushaltrecht)<sup>2</sup>. Например, положения о государственных (публичных) закупках

---

<sup>1</sup> Steurn von A bis Z. Bundesministerium der Finanzen Referat für Öffentlichkeitsarbeit Wilhelmstraße 97 10117 Berlin August 2013.

<sup>2</sup> Hertwig, Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe. 4. Auflage 2009, Rn. 22.



содержались в п. 55 федерального положения «О бюджете»<sup>3</sup>, что нашло свое отражение в основных принципах, на основе которых заключались государственные контракты: экономическая эффективность и обоснованность. Таким образом целью такого правового регулирования стало получение наиболее дешевого, но качественного продукта. Этот принцип был основан на идее того, что только объективное сравнение предложений и равные процессуальные условия для всех участников торгов – самый эффективный способ найти наиболее выгодное (дешевое) предложение. Таким образом государственные (публичные) закупки осуществлялись на основании экономических принципов, в отсутствие специализированного правового регулирования привело к росту коллизий и противоречий между участниками закупок. Одной из сложностей в реализации государственных контрактов явилась недостаточная проработанность положений о сделках между органами публичной власти в Германском гражданском уложении (BGB) 1896 года. Специализированные акты в сфере регулирования государственных (публичных) закупок появились в начале XX века. Одним из первых таких актов является Положение «О заключение государственных строительных подрядов». Это положение вышло в свет в 1926 г., на данный момент действует редакция с изменениями от 2012 г. Специфика данного акта в том, что не является нормативно-правовым актом, поскольку создан негосударственной организацией (DVA) – Комитетом по государственным договорам, на оказание строительных услуг. Не смотря на то, что данное положение является актом, который издан не государством, однако законодательство в сфере государственных закупок обязывает заключать государственные строительные договоры на его основе<sup>4</sup>, не смотря на то, что ГГУ имеет положения о заключении строительных подрядов. Аналогичным по своей правовой природе является «Положение о заклю-

---

<sup>3</sup> Hertwig, Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe, 4. Auflage 2009, Rn. 22.

<sup>4</sup> Vergabeverordnung – VgV – Положение о заключении публичных контрактов. § 6 Vergabe von Bauleistungen. URL: [http://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2001/BJNR011000001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2001/BJNR011000001.html) (дата обращения: 10.09.15 г.).

чении государственных контрактов на оказание услуг», который был принят в 1936 году и действующее в редакции 2010 г.

Новый виток развития законодательства в сфере государственных (публичных) закупок связан попыткой привнесения в немецкое право положений права ЕС в области государственных закупок. Однако происходило это на фоне прежних принципов экономической обоснованности и эффективности и, главное, рентабельности. Тем не менее было принято «Соглашении о правительственных закупках» – GPA, которое вступило в силу 1 января 1996 г. Данное соглашение о государственных (публичных) закупках представляет собой договор между Европейским Союзом и 13 членами ВТО (Канада, Гонконг Китай, Исландия, Израиль, Япония, Корея, Лихтенштейн, Норвегия, Сингапур, Швейцария, Тайвань, США) о недискриминации, прозрачности и верховенстве права при заключении и реализации государственных (публичных) контрактов. Данное соглашение установило пороговые величины, превышение которых позволяет участвовать в заключении государственных (публичных) договоров членам ЕС и ВТО.

В соответствии с обязательствами, принятыми в рамках GPA обязательств по гармонизации процедур закупок, Европейский союз выпустил руководящие принципы в отношении ее государств-членов, так как они должны корректировать свои национальные процедуры закупок с новыми правилами.

Пороговые значения рассчитываются в рамках валют ЕС: евро, фунт, крон и т.д. каждые 2 года в соответствии с колебаниями валютных курсов.

Для того, чтобы облегчить участникам торгов поиска интересующих их лотов и договоров и избежать ошибок перевода – например: в сложно технической продукции – каждому виду закупок был присвоен 8-значный код<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Аналогичное положение имеется в ФЗ-44: Статья 23. Идентификационный код закупки, каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для оказания услуг на данный момент национальное законодательство государственных (публичных) закупках включает в себя следующие акты: Положение о заключении публичных контрактов – Die Vergabeverordnung (VgV), Закон о противодействии ограничениям конкуренции – (GVB), Положение об оказании отдельных видов услуг – Sektorenverordnung (SektVO), Положение о заключении публичных контрактов в области обороны и безопасности (VSVgV). Помимо этого, используется ряд директив ЕС, которые устанавливают пороговые значения финансовых затрат, при которых решается вопрос участия других государств членов ЕС и ВТО при заключении и реализации государственных (публичных) договоров<sup>6</sup>. На данный момент эти величины таковы:

€ 134,000 для публичных контрактов для оказания услуг, заказчиком которых являются высшие и нижестоящие федеральные ведомства.

€ 207,000 для публичных контрактов для оказания услуг, заказчиком которых не являются высшие и нижестоящие федеральные ведомства или органы государственной безопасности и обороны. Данные договоры также не входят в область секторального регулирования.

€ 414,000 для публичных контрактов для оказания услуг в области обороны и безопасности, а также в области секторального регулирования.

€ 5,186,000 для договоров строительного подряда.

Таким образом обнаруживается, что нормативно-правовое регулирование государственных (публичных) контрактов в ФРГ имеет достаточно широкие, но четко выраженные границы и складывается из национального законодательства, специализированных инструкций негосударственного характера, но тем не менее признаваемых государством в качестве обязательных, а также имплементированных в национальное законодательство

---

<sup>6</sup> Vergabeverordnung – VgV – Положение о заключении публичных контрактов. § 2 Anwendungsbereich. URL: [http://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2001/BJNR011000001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2001/BJNR011000001.html) (дата обращения: 10.09.15 г.).

правовых актов ЕС. Это в значительной мере схоже с нормативно-правовым регулированием государственных закупок в РФ, которое в значительной мере сконцентрировало положения о контрактной системе в специализированных правовых актах<sup>7</sup>. Однако, например, «Положение о заключении публичных контрактов» является по своей сути лишь путеводителем между иными нормативными актами, регулирующими отношения в сфере государственных (публичных) контрактов. В отличие от Федерального закон N 44-ФЗ от 05.04.2013 "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (Далее –ФЗ-44), который содержит в себе не только положения о иных НПА, применимых при осуществлении государственных (публичных) контрактов, а также основополагающие принципы, отдельные процессуальные механизмы, применимых при определении поставщика и т.п. Так, например, принципы осуществления государственных (публичных) закупок закреплены в § 97 GWB – Закона о защите конкуренции, в то время как в РФ принципы нашли свое отражение в Главе 1 ФЗ-44.

#### **Принципы осуществления государственных (публичных) закупок**

<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. РФ (ФЗ-44)</b>	<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. Германия (GWB)</b>
<p><b>Статья 6. Принципы контрактной системы в сфере закупок.</b> Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о кон-</p>	<p>§ 97 (GWB) Wettbewerbsgrundsatz – принцип конкурентной среды. Он означает отсутствие всяких препятствий к досту-</p>

<sup>7</sup> 135-ФЗ от 26.07.06 (ред. 13.07.15) Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; 44-ФЗ от 05.04.13 (ред. 13.07.15) Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; 223-ФЗ от 18.07.11 (ред. 29.06.14) Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; 63-ФЗ от 06.04.11 (ред. 02.07.13) Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. РФ (ФЗ-44)</b>	<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. Германия (GWB)</b>
<p>трактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок</p>	<p>пу на рынок государственных закупок.<sup>8</sup></p>
<p><b>Статья 7. Принципы открытости и прозрачности</b></p> <p>1. В Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок.</p> <p>2. Открытость и прозрачность информации, указанной в части 1 настоящей статьи, обеспечиваются, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.</p> <p>3. Информация, предусмотренная настоящей Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной</p>	<p>§ 97 п. 3 (GWB)          Transparenzgebot – принцип прозрачности. Вся деятельность в сфере государственных закупок должна быть открытой. Не должно быть препятствий в поиске и получении государственных контрактов. Особое внимание должно уделяться при непосредственной реализации механизмов государственных закупок<sup>9</sup></p>
<p><b>Статья 8. Принцип обеспечения конкуренции</b></p> <p>1. Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок</p>	<p>§ 97 п. 3 (GWB)          Diskriminierungsverbot – запрет на дискриминацию. Участник и закупки равны в своих правах, за исключением случаев предусмотренных GWB</p>

<sup>8</sup> Angela Dageförde Lexxion Verlagsgesellschaft стр. 36 2013 г.

<sup>9</sup> Angela Dageförde Lexxion Verlagsgesellschaft стр. 37 2013 г.

<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. РФ (ФЗ-44)</b>	<b>Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. Германия (GWB)</b>
стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	
<p><b>Статья 30. Участие субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках</b></p> <p>1. Заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 настоящей статьи, путем:</p> <p>1) проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей;</p> <p>2) осуществления закупок с учетом положений ч. 5 настоящей статьи (ч. 1 в ред. Федерального закона от 04.06.2014 № 140-ФЗ) (см. текст в предыдущей редакции)</p>	<p>§ 97 п. 3 (GWB)</p> <p>Förderung mittelständischer Interessen – принцип максимального предметного (профессионального) разделения лота (закупки). Законодатель ставит своей целью привлечение максимально широкого круга исполнителей заказа из числа субъектов малого и среднего бизнеса. При этом может устанавливаться обязанность привлекать субподрядчиков при исполнении договоров</p>

Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. РФ (ФЗ-44)	Принципы осуществления государственных (публичных) закупок. Германия (GWB)
<p><b>Статья 32. Оценка заявок, окончательных предложений участников закупки и критерии этой оценки.</b></p> <p>1. Для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) цена контракта;</li> <li>2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;</li> <li>3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки</li> </ol>	<p>§ 97 п. 5 (GWB)</p> <p>Zuschlagskriterium wirtschaftliche angebot – критерий экономически наиболее выгодного предложения<sup>10</sup></p>

### **Заказчики в сфере государственных закупок.**

Закон «Защите конкуренции» ФРГ устанавливает следующих участников в сфере государственных закупок:

Органы публичной власти, государственные фонды иные публичные органы, созданные для общественных целей. А также сообщества, основанные по территориальному признаку: сама Федерация, муниципальные районы, муниципальные общины, коммунальные сообщества<sup>11</sup>. Таким образом круг государственных заказчиков в целом совпадает с ФЗ-44<sup>12</sup> Однако, как было сказано ранее Закон «Защите конкуренции» ФРГ распространяется и на участников т.н. «естественных монополий»: организаций водоснабжения и электроэнергетики и т.п.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Das Wirtschaftlichste Angebot – руководство по определению экономической эффективности государственных закупок. Изд. Министерство экономики и энергетики земли Бавария.

<sup>11</sup> Ulrike Rausch: Gebietskörperschaft. In: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. C. H. Beck, 2010. S. 292.

<sup>12</sup> Статья 3. п. 5 ФЗ-44. Основные понятия.

<sup>13</sup> Vergabeverordnung – VgV – Положение о заключении публичных контрактов. § 98. URL: [http://www.gesetze-im-internet.de/vgv\\_2001/BJNR011000001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vgv_2001/BJNR011000001.html) (дата обращения: 10.09.15 г.).

## **Виды государственных закупок (способы определения поставщика).**

Ранее было указано, что участие директивы ЕС находят свое отражение в законодательстве о государственных закупках. При назначении способа определения поставщика, заказчик должен исходить из цены контракта относительно к пороговой величине. Т.е. при превышении пороговой величины заказчик обязан применять другую процедуру определения поставщика.

### **Открытая процедура § 101 Закона «Защите конкуренции»**

Открытая процедура соответствует государственным контрактам, цена которых ниже пороговых величин. Эта процедура применяется при выполнении большинства государственных договоров, если нет дополнительных (особых) условий.

При этом способе предоставления заказчик обращается к неограниченному числу предприятий, которые направляют свои предложения.

**Смирнова Инна Сергеевна,**  
*магистрант Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
inna252525@yandex.ru*

## **ИЗУЧЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СТРАНАХ СРЕДНЕЙ АЗИИ**

В статье рассматриваются принципы нормативного регулирования в сфере государственных закупок в странах Средней Азии. Отмечается, что реализация антикоррупционной политики в рассматриваемой сфере определяется в рассматриваемых странах неоднородно. Участие в субрегиональной программе Стамбульского плана действий по борьбе с кор-



рупцией стран Средней Азии, активизировало работу по созданию и унификации нормативных актов антикоррупционного законодательства.

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, стамбульский план, антикоррупционные реформ, антикоррупционная стратегия, государственные закупки.

Формирование эффективной системы государственного обеспечения является актуальной задачей для абсолютного большинства стран постсоветского пространства. Особенности реализации программы государственных закупок в среднеазиатских государствах представляются особенно актуальными. Коррупционные проявления были выражены в республиках Средней Азии в период СССР и именно оттуда ведут свое начало громкие коррупционные разбирательства. Рассматриваемый регион, имеет ярко выраженный национальный менталитет, который значительно влияет на развитие органов государственного управления и регулирования.

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики. Поступательно в рамках Стамбульского плана государства Средней Азии формируют антикоррупционные стратегии и пытаются их реализовывать. Особенно активно в борьбу с коррупцией включился Казахстан. Антикоррупционная стратегия утверждена Указом Главы государства РК от 26 декабря 2014 г. №986. Антикоррупционная стратегия закладывает основные направления антикоррупционной политики государства в целом, а также расставляет приоритеты в этом аспекте для каждого государственного органа в отдельности. Цель стратегии – повышение эффективности антикоррупционной политики и снижение уровня коррупции.

Определенные усилия были предприняты и Кыргызстаном с целью обеспечения соответствия законодательства в сфере борьбы с коррупцией с международными стандартами. Позитивно следует оценить некоторые изменения, в частности установление ответственности за взяточничество иностранных должностных лиц и незаконные действия должностных лиц, также новая статья «незаконное обогащение» и изменения, расширяющие перечень подлежащего конфискации имущества. В то же время, остаются множество вопросов, по которым изменения еще не вносились в законодательство, в том числе: некоторые элементы коррупционных преступлений, единое понятие субъекта коррупционных преступлений, ответственность юридических лиц и другие. Система конфискации была упорядочена, но не до такой степени, что позволила бы ее эффективную имплементацию на практике. После второго раунда мониторинга новый Закон «О противодействии коррупции» был принят, однако, главный недостаток этого закона – невозможность его применения на практике – остаётся. Также, озабоченность вызывает ст. 303 Уголовного кодекса Кыргызстана «коррупция», которая остаётся в силе и применяется на практике. Его расплывчатая формулировка, дублирующая положения других коррупционных преступлений, создаёт условия для злоупотребления, избирательного подхода и коррупции.

Важнейший шаг, который был сделан Узбекистаном – это утверждение Комплексного плана практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2015 год. Этот первый антикоррупционный план действий был разработан при участии разных ведомств и организаций, в том числе учтено мнение гражданского общества и научных кругов. План включает мероприятия по антикоррупционной политике и некоторым аспектам предупреждения коррупции, например, проведение исследований и опросов о коррупции, разработка и внедрение образовательных программ, принятие в государственных органах мер по предупреждению коррупции, о конкурсном отборе. В Узбекистане более чем 50 министерств и ведомств разработали и утвердили отраслевые мероприятия по

предупреждению коррупции. Разработка отраслевых планов предусмотрена в Комплексном плане антикоррупционных мероприятий, и новая рекомендация призывает поощрять разработку и реализацию антикоррупционных мероприятий на уровне ведомств, в том числе с наиболее высоким риском коррупции.

За последние несколько лет в Таджикистане декларируемая политическая воля бороться против коррупции позволила реализовать несколько инициатив, которые при действенном применении могли бы стать важным вкладом в развитие антикоррупционной системы в стране. По истечении срока первой национальной антикоррупционной стратегии, своевременно была разработана и принята Стратегия противодействия коррупции на 2013–2020 гг. Но насколько данная стратегия основана на данных мониторинга осуществления предыдущей стратегии и комплексного исследования коррупции, трудно сказать, так – как в тексте самой стратегии нет никаких это показывающих фактов. Самой стратегии, плану мероприятий ее реализации, а также механизмам мониторинга и контроля осуществления стратегии, свойственны некоторые недостатки, которые могут стать препятствием эффективной реализации стратегии. За последние годы в Таджикистане проведено одно комплексное исследование проникновения коррупции во все ветви власти и органы государственного управления и несколько секторных исследований. Но в основном исследования были инициированы и финансированы международными и донорскими организациями. Данные же исследований были использованы не достаточно. Позитивным шагом является учреждение Национального совета по противодействию коррупции и создание при некоторых местных органах государственной власти общественных комиссий по предупреждению коррупции для расширения возможностей вовлечения гражданского общества в борьбу против коррупции. Но образование и работа данных органов нуждается в совершенствовании для того, чтобы они стали настоящими инструментами действенного участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности страны.

Туркменистан — закрытая республика, внешнеполитическая стратегия которой базируется на принципах позитивного нейтралитета. В книге «Рухнама», «Туркменбаши» пишет: «По одной версии, туркмены кочевой или полукочевой народ, по другой – оседлый, одни преподносят его как народ высокой цивилизации, живший в больших городах и роскошных дворцах, другие – как ленивых нерасторопных людей. Кто-то видит в них политически активную нацию, кто-то считает инертными». Занимая 177 строчку в антикоррупционном рейтинге, в стране продолжают строиться государственные отношения на основе сложившихся национальных устоев.

Индикаторами национальных антикоррупционных стратегий в государствах Средней Азии определены: качество государственных услуг; доверие антикоррупционной политике государства; уровень правовой грамотности населения; рейтинг Страны в Индексе восприятия коррупции

На основании проведенного анализа состояния антикоррупционной работы в странах Средней Азии рассмотрим особенности подходов к управлению государственными закупками.

Рассматривая систему государственных закупок в Республике Казахстан, нельзя не отметить, что на протяжении многих лет принимает соответствующие меры для защиты интересов отечественных поставщиков товаров, работ и услуг. Такая защита является особо актуальной с учетом объемов закупок ТРУ, осуществляемых в Казахстане. Имеющиеся в публичном доступе официальные данные по объемам закупок за 2013 г.<sup>1</sup> представлены в табл. 1

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.nadloc.kz/7page id=717>

Таблица 1

## Объемы государственных закупок в Республике Казахстан

Закупающая сторона	Объем закупок, млн тенге	Объем закупок, млрд дол. США (ДСША)*
Государственные органы	1,049,312.9	6,9
Квазигосударственные организации	3,531,118.5	23,3
Концессионеры	1,663.1	0,0
Системообразующие предприятия	1,018,976.3	6,7
Недропользователи	2,814,931.3	18,6
Итого:	8,416,002.1	55,7

Под «квазигосударственными» закупками понимаются закупки:

– компаний группы АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» (далее «Самрук»), т.е. компаний, в которых > 50% голосующих акций (долей участия) прямо/косвенно принадлежат Самрук;

– и компаний и организаций, > 50% голосующих акций (долей участия) которых прямо/косвенно принадлежат национальным: управляющим холдингам (за исключением Самрук), холдингам, и компаниям<sup>2</sup>.

Под системообразующими предприятиями понимаются 98 предприятий Казахстана, указанные в перечне организаций, чьи закупки ТРУ подлежат мониторингу казахстанского содержания (перечень утвержден Постановлением Правительства РК (далее – «ПП РК») от 20.03.2009 г. № 366).

Для целей защиты интересов отечественных производителей ТРУ законодатель ввел понятия «отечественных поставщиков» и «местного содержания». В 2008–2010 гг. в законодательные акты РК были введены понятия «отечественный (казахстанский) поставщик работ, услуг» и «отечественный (казах-

<sup>2</sup> Перечень организаций (i)-(iii) утвержден ПП РК от 06.04.2011 г. № 376/

станский) производитель товаров»<sup>3</sup> (далее совместно – «национальные поставщики»).

Отечественным (казахстанским) поставщиком работ, услуг считаются граждане РК и казахстанские юридические лица, в которых > 95% работников являются гражданами РК.

Отечественным (казахстанским) товаропроизводителем считаются граждане РК и казахстанские юридические лица, производящие товар, в отношении которого имеется сертификат СТ-KZ. Данный сертификат<sup>4</sup> выдается на товары, полностью произведенные или подвергнутые достаточной переработке на территории РК (т.е. подвергнутые последней существенной переработке товара, достаточной для придания товару его характерных свойств).

Согласно законодательству о недропользовании<sup>5</sup> национальные поставщики имеют право на 20% условную скидку при участии в тендерах недропользователей.

Пример: при подаче заявки на 100 миллионов тенге, с учетом условной скидки, цена заявки отечественного поставщика будет рассматриваться равной 80 миллионам тенге.

Практически все недропользователи имеют процентные контрактные обязательства по местному содержанию в ТРУ (например, 30% – в закупаемых товарах, 85% – в работах, услугах) и обязаны в своих объявлениях о тендерах указывать требуемый процент местного содержания (от 0 до 100%). Недостижение установленного контрактом процента местного содержания в ТРУ влечет штраф в размере до 30% от суммы неисполненного обязательства.

---

<sup>3</sup> Термин «отечественный» используется в государственных и квазигосударственных закупках, а термин «казахстанский» – в закупках недропользователей; оба понятия идентичны.

<sup>4</sup> Условия и процедура получения, а также форма сертификата СТ-KZ установлены ПП РК от 16.07.2014 г. № 793.

<sup>5</sup> П. 2 ст. 78 (Поддержка казахстанских производителей) Закона РК «О недрах и недропользовании» от 24.06.2010 г.

Местное содержание в товаре равно проценту, указанному в сертификате СТ-KZ. При отсутствии такого сертификата, местное содержание в товаре равно 0.

Пример: недропользователь принял на себя обязательство иметь 30% местного содержания в товаре. В течение отчетного года он приобрел товаров на 1,000,000 ДСША с 20% местным содержанием. В случае применения 30% штрафа, он должен будет уплатить в бюджет 30,000 ДСША. (При обязательстве в достижении 30% местного содержания необходимо обеспечить наличие товаров на 300,000 ДСША со 100% местным содержанием. Так как фактически было достигнуто 20% местного содержания, имеются товары только на 200,000 ДСША со 100% местным содержанием. Недоисполнение равно 100,000 ДСША. Таким образом, 30% штраф равен 30,000 ДСША.)

Местное содержание в услугах равно процентное доле заработной плате сотрудников- граждан РК в общем фонде заработной платы поставщика услуг. При этом если поставщиком услуг является филиал иностранной компании в РК, то общий фонд заработной платы должен рассчитываться не от фонда зарплаты сотрудников филиала, а от фонда зарплаты всей иностранной организации. Вследствие этого, для того, чтобы показать высокий процент местного содержания в своих услугах, многие филиалы иностранных компаний трансформировались в казахстанские юридические лица в форме Товариществ с ограниченной ответственностью (ТОО).

Пример: в ТОО 10 сотрудников с 1 иностранцем и 9 гражданами РК.

Иностранец получает 15% от фонда заработной платы. Значит, местное содержание в услугах данного ТОО равно 85%.

Процент местного содержания в услугах указывается поставщиком в его официальном письме, с печатью и подписью уполномоченного лица, со ссылкой на использование Единой

методики расчета местного содержания в ТРУ (утверждена ПП РК от 20.09.2010 г. № 964)<sup>6</sup>.

Если в работах используются товары, то подсчет местного содержания осуществляется: для товаров – как указано выше (на основании сертификата СТ-KZ), для остальной части – как для услуг.

При привлечении поставщиком субподрядной организации, местное содержание рассчитывается отдельно для субподрядчика, отдельно для части работ, выполняемой поставщиком, и суммируется в общем отчете, направляемом поставщиком заказчику.

Согласно правилам закупок компаний группы Самрук, за каждый 1% местного содержания в товаре предоставляется условная скидка равная 0,15% (максимум – 15%), а также 0,1% условной скидки за каждый 1% местного содержания в работах или услугах (максимум – 10%).

С 1 января 2014 г. в Закон РК «О государственных закупках» от 21.07.2007 г. было введено понятие «национальный режим», т.е. режим, предусматривающий допуск ТРУ от потенциальных поставщиков из стран Евразийского экономического союза к участию в государственных закупках на равных условиях с национальными поставщиками.

В Казахстане в 2015 г. осуществляется модернизация системы государственных закупок. Создается Центр мониторинга цен, исключаящий разброс стоимости товаров, работ и услуг. Внедряются ГОСТы для всех видов приобретаемых товаров, работ и услуг. Например, в сфере строительства объектов образования и здравоохранения будут разработаны и утверждены единые типовые проекты социальной инфраструктуры (школ, детских садов и больниц). Установление стандартов упростит конкурсные процедуры, предупредит случаи завышения цен, исключит подведение проектов под возможности конкретных

---

<sup>6</sup> Отметим, что Единой методикой для ТРУ, поставляемых субъектами естественной монополии и 49 сырьевых товаров, местное содержание установлено как равное 100%.



компаний. Уменьшается до 50% объем работ и услуг, передаваемых на субподряд, что позволит повысить ответственность генерального подрядчика за качество и сроки исполнения договорных обязательств. Сейчас объем передаваемых в субподряд работ составляет около 70%. Для исключения контактов между заказчиком и подрядчиком по вопросам оплаты произведенных работ и оказанных услуг казначейство будет определено единым денежным оператором. В 2015 г. в парламент внесен проект закона, который сокращает количество исключений из сферы действия закона о закупках. Данная законодательная инициатива может быть оценена позитивно в аспекте расширения сферы действия конкурентных процедур закупок, однако касательно рекомендации в целом этот шаг является промежуточным в целом ряде необходимых мер для ее исполнения, что не позволяет сделать вывода о наличии прогресса на этой стадии.

Уполномоченным органом по государственным закупкам в Таджикистане является Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики (далее – Агентство по госзакупкам), учрежденное в мае 2010 г. Беспокойство вызывает факт, что вместе с осуществлением и усовершенствованием государственной политики госзакупок, мониторингом и контролем над соблюдением требований законодательства, и других функций уполномоченного органа по государственным закупкам Агентство по госзакупкам само проводит государственные закупки товаров, работ и услуг от имени тех закупающих организаций, которые не имеют статуса «квалифицированной закупающей организации»<sup>7</sup>. То есть выполняет функции, которые обычно в других странах выполняются центральной закупающей организацией, которая является отдельным органом государственной системы. И хотя представители Министерства финансов Таджикистана не смогли указать конкретную часть государственных закупок, осуществляемых Агентством по госзакупкам, группе мониторинга было сообщено, что такие закупки составляют основную часть, так как

---

<sup>7</sup> Статья 20 Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

из более чем 6'000 закупочных организаций только 26 имеют статус "квалифицированной закупающей организации". Такая ситуация, когда одному субъекту поручены функции надзора и одновременно проведения госзакупок является порочной с антикоррупционной точки зрения и данные функции должны быть институционально разделены. Также необходимо отметить, что достаточно ограниченные ресурсы Агентства по госзакупкам (Постановление Правительства Республики № 22830 «Об Агентстве по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан», принятое 3 мая 2010 г. предусматривает 32 сотрудников Агентства без обслуживающего персонала) в основном направлены на функцию, несвойственную такого типа органам, т. е. проведения госзакупок.

В последствии чего основные функции уполномоченного органа по государственным закупкам, такие как усовершенствование соответствующего законодательства, контроль соблюдения законодательства закупающими организациями и предоставление им методологической помощи, рассмотрение жалоб и т.д., остаются без необходимого внимания и ресурсов. Позитивным моментом системы госзакупок в Таджикистане можно считать факт, что закупающая организация получить статус «квалифицированной закупающей организации» может только если она соответствует квалификационным требованиям, указанным в законе и включающим необходимые экспертные знания и ресурсы (т.е. специальное подразделение или должностных лиц с Сертификатом специалиста по закупкам, ответственных за проведение процесса закупок, иметь квалифицированных специалистов по отраслям закупок для формирования тендерных комиссий на каждый проводимый тендер), материальные и технические возможностей, необходимыми для проведения процесса закупок в соответствии с требованиями закона и т.д.

На сегодняшний день вопросы государственных закупок регулируются нормами Гражданского кодекса, Бюджетного кодекса, ряда указов Президента Республики Узбекистан, Поста-

новлений Кабинета Министров и т.д. Основными нормативными документами регулируемыми процедуры госзакупок являются Постановления Кабинета Министров № 456 от 21 ноября 2000 г. «О проведении тендеров для закупки сырья, комплектующих и оборудования» и №302 от 3 июля 2003 г. «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве». Большое значения имеют Постановление Президента №ПП-1475 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса», Постановление Кабинета Министров № 100 «О мерах по совершенствованию нормативно – правовой базы по организации государственных закупок» и др.

Таким образом государственные закупки регулируются различными нормативно-правовыми актами. Одновременно, от части их за отсутствием единого органа, наделенного регулятивными, надзорными и координирующими полномочиями в области государственных закупок, отсутствует единый подход и регламентируются не все этапы и аспекты государственных закупок. Более того, выше названные нормативно-правовые документы слабо согласованы между собой и содержат пробелы.

Реально оценив слабости существующей системы, в данный момент в Узбекистане проводится серьезная и большого объема работа с целью усовершенствовать законодательные основы государственных закупок. Разработаны «Концепция по развитию и совершенствованию системы государственных закупок РУ на 2015–2025 годы» и проект закона «О государственных закупках», а так же систематически пересматриваются ряд вышеназванных подзаконных актов, регулирующих государственные закупки. В Узбекистане функционирует специальный информационный портал Узбекской Республиканской товарно-сырьевой бирже (УЗРТСБ) [www.dxarid.uzex.uz](http://www.dxarid.uzex.uz) для потенциальных участников тендеров, содержащий информацию о размещении государственных заказов на закупки товаров (работ, 99 услуг). По оценке ПРООН, сильной стороной системы государственных закупок Узбекистана является создание единого информационного портала и размещение в нем всех объ-

явлений о закупке. Узбекистаном предприняты важные шаги в целях реформирования системы государственных закупок. Разработаны Концепция по развитию и совершенствованию системы государственных закупок на 2015–2025 гг. и проект закона «О государственных закупках». Позитивно оценивается, что эти документы были широко обсуждены со специалистами. Кроме того, систематически пересматриваются ряд подзаконных актов, регулирующих государственные закупки. Так же есть прогресс касательно рассмотрения споров и разногласий по вопросам государственных закупок, введен в действие «черный список», проводятся тренинги по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников закупочных организации и для закупщиков. Если вышеназванная Концепция и Закон будут приняты, это поможет укрепить институциональную, нормативную и методологическую базу государственных закупок, и эти меры также могут помочь повысить добропорядочность и прозрачность в этой сфере.

Закон «О государственных закупках» Кыргызстана регулирует закупки, осуществляемые во всех государственных учреждениях, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, службах и фондах, а также акционерных обществах с государственной или муниципальной долей собственности выше 50%; концессии также подпадают под действие закона. Закон, однако, не регулирует закупки, связанные с государственной безопасностью, национальной обороной, государственной тайной, обеспечением продовольственной безопасности и стихийными бедствиями, которые регулируются в рамках специальных процедур, установленных Правительством Кыргызской Республики.

Управление Департаментом государственных закупок в настоящее время осуществляют директор Департамента и четыре руководителя подразделений. Общее количество сотрудников с 2012 г. удвоилось и сейчас составляет 20 сотрудников. Директор назначается Премьер-министром Кыргызской Республики. Остальной персонал назначается Министром финансов Кыргызской Республики на конкурсной основе. Кроме того,

функция общественного контроля за закупками принадлежит Счетной палате. Как уже отмечалось в отчете об оценке второго раунда, во всех бюджетных учреждениях были созданы специальные подразделения, занимающиеся государственными закупками. Еще одним новшеством со времени проведения второго раунда мониторинга является приказ Министерства финансов 2014 года, который требует от закупочных подразделений публиковать свои планы закупок. Как уже отмечалось в отчете об оценке второго раунда, с 2011 г. закупочные подразделения должны в течение 10 дней после утверждения государственного бюджета разработать свои планы закупок, а копии этих планов вместе с дополнительной информацией должны быть представлены в Департамент государственных закупок.

В настоящее время эти планы также публикуются в электронном виде на портале государственных закупок<sup>8</sup>. В настоящее время Департамент государственных закупок при Министерстве финансов ведет подготовку в области укрепления своего потенциала (при поддержке гранта Фонда институционального развития Всемирного банка), а также разработки современных он-лайн и индивидуальных программ по повышению компетентности в области закупок для закупочных организаций и участников торгов. Департамент осуществляет внедрение единой системы электронных закупок (при поддержке Азиатского банка развития).

На основе проведенного исследования следует отметить, что в сфере государственных закупок необходимы некоторые другие усовершенствования в целях дальнейшего совершенствования системы государственных закупок в странах Средней Азии, например, унифицированные процедуры формирования и размещения государственных заказов; снижение затрат на процедуры государственных закупок и значительное сокращение бумажных документов; создание равных условий для конкуренции среди поставщиков; быстрый доступ к имеющейся ин-

---

<sup>8</sup> Веб-портал государственных закупок Республики Кыргызстан. URL: <http://zakupki.okmot.kg/>

формации; повышение прозрачности и открытости процесса государственных закупок; и предотвращение нарушений в процессе государственных закупок.

### Литература

1. Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК.
2. Постановление Правительства Республики № 22830 «Об Агентстве по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан».
3. URL: <http://www.icj.org/kazakhstan-disciplinary-action-against-judge-zhumasheva-is-an-attack-on-judicialindependence>. Русский перевод: URL: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/10/PS-JudgeZhumasheva-RUS.pdf>
4. Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 года № 267.
5. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК (Введен в действие с 1 января 2015 года).

**Струхманчук Иванна Владимировна,**  
*соискатель кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов*

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

В статье обозначены основные направления развития и совершенствования законодательства об административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства, представительство, судебное примирение, административные договоры, юридическая техника.

С принятием КАС РФ в российской правовой системе начинается этап развития административного судопроизводства, что предполагает и совершенствование законодательства,

регламентирующего эту форму осуществления судебной власти.

Полагаем, что развитие законодательства об административном судопроизводстве может быть осуществлено по нескольким направлениям. Это прежде всего теоретический анализ и «практическое апробирование» созданных правовых норм, выявление аспектов, разрешенных иначе или более эффективно исходя из практики в смежных отраслях права с целью недопущения несоответствий действующему законодательству и прежде всего, конституционным нормам и принципам.

В этой связи представляет интерес своего рода новация КАС РФ, выраженная в регламентации института представительства. Впервые по сравнению с гражданским и уголовным процессуальным законодательством КАС РФ в ч. 1 ст. 55 устанавливает возможность быть представителем в суде по административным делам исключительно для лиц, обладающих полной дееспособностью и имеющих высшее юридическое образование.

С одной стороны логика законодателя понятна – это тенденция на более профессиональное, а соответственно и эффективное разрешение дел в порядке административного судопроизводства. Но с другой стороны возникает вопрос о том, не нарушает ли подобный подход законодателя конституционный принцип доступности правосудия или как минимум порождает неоднозначность толкования и правоприменения.

Исходя из существующей юридической конструкции, предусмотренной КАС РФ необходимость подтверждать наличие юридического образования для представителя является общим правилом без каких либо исключений. В связи с чем, наибольшее количество недоразумений на практике вызвало применение указанной нормы по отношению к адвокатам и прокурорам. По данным профессиональных сообществ при рассмотрении административных дел в порядке, предусмотренном КАС РФ сразу же после его вступления в силу имело место недопущение представителей указанных профессий к участию в

судебном разбирательстве в качестве представителей по причине не предъявления дипломов о юридическом образовании [1]. Более того, в соответствии со ч. 1 ст. 9 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации статус адвоката может получить лицо, имеющее высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности. Таким образом, буквальное толкование положения КАС РФ о необходимости подтверждения юридического образования представителя ограничивает в правах тех адвокатов, которые не имеют юридического образования, но являются обладателями ученой степени по юриспруденции, понижает их квалификацию.

Указанные противоречия были разрешены Верховным судом РФ в обзоре судебной практики за 2015 год. Верховный суд при разрешении вопроса о применении нормы КАС РФ о необходимости наличия юридического образования для представителей при разрешении дел в порядке административного судопроизводства указал, что его подтверждение для прокуроров и адвокатов не требуется. Свою позицию суд аргументировал, сославшись на Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», которыми априори устанавливается необходимость познаний в юриспруденции и наличие соответствующего образования для лиц, претендующих на получение статуса адвоката и прокурора [2].

Тем не менее, есть ряд трудностей применения рассматриваемой нормы в отношении представителей организаций, имеющих и не имеющих статус юридического лица, законных представителей, представителей лиц с ограниченными физическими возможностями, а также профессиональных участников спора, к примеру в вопросах оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости, которыми зачастую являются лица, не обладающие юридическим образованием.

Законным представителем организации является руководитель ее постоянно действующего исполнительного органа. В



большинстве случаев именно руководитель, подтверждая свои полномочия учредительными документами представляет интересы возглавляемой им организации, в том числе и в суде. Но, учитывая требования КАС РФ о наличии юридического образования, руководители не имеющие такового быть представителями организаций при разрешении административно-правовых споров не могут. В то время как подобных ограничений не содержит ни Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК РФ) ни Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК РФ).

Сомнения в том насколько оправданна норма о наличии высшего юридического образования для представителя возникают например при представлении интересов заинтересованных лиц законными представителями или к примеру представление интересов в суде по разрешению административных споров родственниками лиц, не имеющими возможности личного участия в суде в силу ограниченных физических возможностей, по состоянию здоровья и т.п.

В этом случае законодатель по сути ограничивает возможность участия этих лиц в суде, ставя реализацию прав на судебную защиту в зависимость от возможности (прежде всего финансовой) воспользоваться квалифицированной юридической помощью.

Более того, в ч. 9 ст. 208 КАС РФ законодатель вообще ограничил возможность личного участия при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативно-правовых актов для лиц, не имеющих высшего юридического образования, если эти дела рассматриваются в суде субъекта федерации или в Верховном суде РФ. В этом случае закон обязывает вести дела через представителя, отвечающего установленным требованиям, а соответственно имеющего высшее юридическое образование.

Полагаем, что подобные ограничения никак не могут способствовать достижению одной из задач административного судопроизводства, обозначенной в ч. 1. ст. 3 КАС РФ – обеспечению доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В этой связи одной из основных задач дальнейшего развития административного судопроизводства является выявление в правоприменительной деятельности подобных несоответствий. Ведущая роль при разрешении спорных вопросов и непониманий в этой связи принадлежит высшим судебным инстанциям в порядке их компетенций по ликвидации «законодательных пробелов, недоразумений» Верховному суду РФ – в форме разъяснений и Конституционному суду РФ – в форме признания не соответствующим Конституции РФ конкретных положений закона, ограничивающих или нарушающих конституционные права и принципы.

На наш взгляд актуальным в целом для совершенствования административного судопроизводства и законодательства является развития важных правовых институтов, имеющих большое значение при разрешении правовых споров. В этой связи особое внимание следует уделить процедуре примирения сторон.

Статья 137 КАС РФ предусматривает примирение сторон касательно прав и обязанностей субъектов спорных правоотношений в случае допустимости взаимных уступок путем заключения соглашения о примирении сторон.

Соглашение о примирении сторон подлежит утверждению судом и предполагает прекращение судебного разбирательства. В связи с чем применение указанной процедуры имеет не только юридическое, но еще и экономическое значение, поскольку позволяет сократить время судебного разрешения спора, а соответственно бюджетные расходы на судебное разбирательство, существенно снижает загруженность судов, экономит время самих участников процесса. Применение процедур примирения стимулирует дальнейшее законопослушное поведение участников правоотношений.

Кроме того, прекращение разбирательства на предварительной стадии путем заключения соглашения о примирении – это вопрос престижа и имиджа самого государства. Особенно когда касается тех дел, где государственные органы являются административным ответчиком. На наш взгляд государство

должно стремиться к более совершенной и рациональной управленческой деятельности. Получив исковое заявление и будучи привлеченным судом в качестве административного ответчика, административный орган получает возможность более подробно и детально обратить внимание на спорный вопрос и прежде всего провести контрольную проверку внутри своего органа на предмет установления факта нарушения законодательства. В случае выявления и подтверждения факта нарушения законодательства орган управления, со своей стороны должен устранить его прежде всего по собственной инициативе и учитывая, что спор уже передан на разрешение в суд должен стремиться к его скорейшему разрешению путем заключения соответствующего соглашения не дожидаясь решения суда. В связи с этим государство с одной стороны будет способствовать снижению судебной нагрузки, а с другой повысит уровень своего авторитета и доверия со стороны граждан.

Придерживаясь же противоположной позиции государственный орган уподобляется недобросовестному участнику правоотношений, когда, к примеру, должник, признавая долг тем не менее не исполняет его максимально затягивая время и дожидаясь вступившего в законную силу решения суда, когда необходимость исполнения станет неотвратимой. В гражданских правоотношениях, к сожалению, существует достаточное количество недобросовестных участников, которые имея для этого все возможности, исполняют свои обязательства перед кредиторами исключительно на основании судебных решений, а иногда и принудительно по требованиям судебных приставов.

Подобная позиция для «уважающего себя государства» безусловно недопустима. Оно должно стремиться работать без нарушения законодательства и прав граждан, либо минимизировав количество таких нарушений. А в случае передачи спора на разрешение суда правовое государство должно стремиться к его скорейшему разрешению и признавая факт нарушения использовать процедуру примирения сторон. Таким образом указанная процедура имеет большое значение, в связи с чем требует дополнительного изучения, более детальной правовой регла-

ментации и установления поощрительных мер, стимулирующих к использованию примирительных процедур.

Исключения в данном случае составляют споры, разрешение которых без вмешательства суда посредством полноценного судебного разбирательства в рамках искового производства невозможно.

Институт примирения сторон в российском государстве имеет более чем вековую историю. Еще со времен Киевской Руси власть организовывала примирительные пиры с участием государя вельмож и народа, что было одним из способов примирения противоречий между различными социальными группами, государством и народом. Пир со временем стал своего рода символом «позитивной социальной ответственности» власти [3]. Очевидно, что уже в период зарождения системы управления государство заботилось о своем престиже и повышении доверия к себе среди населения. Что остается актуальным и на сегодняшний день, но уже с использованием развитых правовых механизмов примирения.

Более подробного анализа на наш взгляд требует предусмотренная законодателем правовая конструкция в части основания возможности заключения соглашения о примирении сторон. Так, в соответствии со ст. 137 КАС РФ примирение сторон возможно в случае допустимости взаимных уступок.

В связи с вышеизложенным возникает вопрос более четкого понимания что считать возможной взаимной уступкой в ситуации, к примеру, об оспаривании частным лицом незаконного акта публичной администрации. В этом случае единственной уступкой со стороны административного истца может быть отказ от иска в ответ на отмену оспариваемого акта. Так как в административном праве не всегда имеет место комплементарное наличие взаимных прав и обязанностей в отличие от гражданского. Тем не менее, отказ от искового заявления, равно как и отмену оспариваемого нормативно-правового акта (решения), законодатель выделяет в качестве отдельных оснований прекращения производства по делу наряду с заключением соглашения о примирении сторон (ст. 194 КАС РФ).

Вместе с тем, полагаем, что понятия «отказ от иска», «признание иска» и заключение соглашения о примирении не являются взаимоисключающими. Для заключения соглашения о примирении административному ответчику в любом случае по существу необходимо признать иск полностью или в части, а административному истцу отказаться от заявления или части требований. Они имеют лишь разную процессуальную форму.

В сравнении с положениями КАС РФ ГПК РФ не содержит никаких условий для заключения между сторонами мирового соглашения в гражданском процессе, рассматривая его как гражданско-правовой договор с особенностью в виде необходимости одобрения судом, который после такого одобрения имеет силу судебного решения. ГПК РФ предусматривает возможность примирения сторон по всем категориям дел.

Для чего в КАС РФ предусмотрены специальные условия возможности заключения соглашения о примирении и какой смысл законодатель вкладывает в понятие «при возможности взаимных уступок» и как это должно выглядеть на практике безусловно требует дополнительного уточнения.

В этой связи необходимо обратить внимание на возможную ситуацию, когда предметом административного спора является оспаривание нормативно-правового акта администрации. Отмена нормативного акта не может считаться уступкой с целью заключения соглашения о примирении. Нормативно-правовой акт распространяется на неограниченный круг лиц и безусловно не может считаться уступкой при рассмотрении спора, затрагивающего частные интересы. Возможно именно подобные случаи и имеет ввиду законодатель, ограничивая возможность примирения.

В любом случае ограничения заключения соглашения о примирении никак не могут способствовать развитию и активному использованию этого правового института. В то время как заключение мирового соглашения является наиболее предпочтительной и цивилизованной формой решения спора, переданного на рассмотрение в суд.

Полагаем, что соглашение о примирении сторон в административном судопроизводстве является по своему смыслу аналогом мирового соглашения в гражданском процессе и должно быть также широко использовано.

Судебное примирение отвечает цивилистическому принципу диспозитивности и компенсаторной (восстановительной ответственности). [4] В этой связи институт примирения не теряет своей актуальности в административном судопроизводстве, где также основной является восстановительная ответственность государственных органов, выражающаяся в отмене незаконных актов, решений, нарушающих права и свободы граждан.

Ввиду отсутствия собственной практики примирительные процедуры гражданского процесса могут быть использованы в административном судопроизводстве с учетом специфики правоотношений, обусловленной субъектным составом и публичной направленностью.

Примирительные процедуры могут быть двух категорий судебные и альтернативные (процедура медиации с использованием услуг посредника в поисках взаимовыгодного решения спорных вопросов между сторонами). Учитывая, что при разрешении административных споров одной из сторон всегда является носитель государственно-властных полномочий, представитель публичной администрации, применение примирительных процедур при участии медиатора вряд ли целесообразно. В этой связи актуальным является именно судебное разрешение спора, т.к. только суд, являясь одной из равнозначных и независимых ветвей власти, может быть авторитетным и независимым арбитром в споре с представителями исполнительной власти. Поэтому актуально развивать и использовать именно примирения в административном судопроизводстве в рамках судебного производства.

Еще одним важным направлением дальнейшего развития законодательства об административном судопроизводстве является по нашему мнению совершенствование юридической техники. Использование более четких формулировок, не вызы-

вающих неоднозначного толкования с одной стороны и введение унифицированных терминов вместо полного и долгого перечисления всех регулируемых вопросов с другой.

Например, считаем возможным и целесообразным использовать в КАС РФ вместо долгого перечисления «орган государственной власти, иной государственный орган, орган военного управления, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственный, муниципальный служащий» унифицированный термин «субъект публичной власти» или «носитель властных полномочий».

Либо использование понятия «организации, не являющиеся юридическими лицами» вместо полного перечисления «политическая партия, ее региональное отделение, иное структурное подразделение, другое общественное объединение, религиозная и иная некоммерческая организация и т.д.» (гл. 27 КАС РФ).

Например термином «процессуальные действия» можно обобщить понятия «прекращение, приостановление, возобновление, ликвидация и пр.».

При этом в структуре самого КАС РФ необходимо ввести соответствующий раздел с терминологией и определениями, где одновременно будут перечислены все понятия, входящие в них. Это существенно упростит восприятие самого текста закона, уменьшит нагромождение постоянно перечисляющихся терминов и позволит в первую очередь выделить суть конкретной правовой нормы.

Еще одно из направлений развития, которое можно выделить – это дополнительное (помимо существующих норм) законодательное регулирование вопросов, требующих разрешения в рамках административного судопроизводства, которые по тем или иным причинам не нашли своего закрепления в действующей редакции КАС РФ. В этой связи хотелось бы обратить внимание на порядок разрешения споров, связанных с реализацией и исполнением административных договоров.

Административный договор в теории права понимается как соглашение, заключенное в соответствии с нормами адми-

нистративного права, в публичных интересах, во исполнение или в соответствии с административными актами, как минимум одной из сторон которого субъект публичного управления (орган государственной власти, должностное лицо).

К административным договорам относят договоры между органами власти о разграничении компетенции, предметов ведения, делегировании полномочий, договоры между органами субъектов РФ о взаимодействии. Большинство ученых относят к административным договорам контракты с государственными служащими, военнослужащими, служащими органов внутренних дел.

Бахрах Д.Н., полагает, что все споры, связанные с административными договорами должны рассматриваться административными судами [5]. Учитывая, что законодатель пошел по пути рассмотрения административных споров судами общей юрисдикции в рамках административного судопроизводства, очевидно, что разрешение споров, связанных с административными договорами должно регулироваться положениями КАС РФ. Тем не менее Кодекс не содержит норм, регулирующих этот вопрос. Что безусловно требует законодательной доработки.

К примеру Кодекс Административного судопроизводства Украины содержит целый раздел, посвященный именно спорам в отношении административных договоров. В то время как в наших государствах в постсоветский период существует схожая правовая система.

Кроме того, на наш взгляд целесообразно в КАС РФ установить нормативно правовое регулирование рассмотрение судами споров о компетенции между органами власти и управления.

Таким образом, дальнейшее совершенствование и развитие административного судопроизводства и соответственно, законодательства, его регламентирующего возможно по нескольким направлениям. Это выявление и устранение норм, вызывающих неоднозначное толкование и как следствие неверное правоприменение, развитие института судебного примирения сторон, стимулирование сторон к его применению, совершен-



ствование законодательной техники путем использования обобщающей и унифицированной терминологии. Важным направлением также является обеспечение нормативного регулирования разрешения споров в различных сферах, вытекающих из административных правоотношений.

#### **Литература**

1. Отзывы и примеры из практики адвокатов, опубликованные на сайте [www.pravovub.ru](http://www.pravovub.ru), [www.pravo.ru](http://www.pravo.ru), См. например Стрижак А.В. в соавторстве. Коллегия адвокатов Кемеровской области № 127. «Кодекс Административного судопроизводства РФ – новый, проблемы – старые!».
2. Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации (3) 2015, утвержденный Президиумом ВС РФ от 25.11.2015;.
3. Мигущенко О.Н. Истоки формирования религиозно-нравственной составляющей российского правосознания // История государства и права. 2007. № 11. С. 10.
4. Власенко Н.А., Чернышова Т.В. Примирение и право // Журнал российского права. 2012. № 7.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России. Эксмо, 2010. С. 526.

**Таратухина Кристина Юрьевна,**  
*студентка 4 курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
taratuhinakristina@mail.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ ИТАЛИИ**

Данная статья посвящена раскрытию специфики налоговой системы Италии, влияния Европейского Союза, оказываемого на налоговую систему Италии. Автор приводит примеры участия ЕС в процессе налогообложения Италии путём установления механизмов расчета и взимания налоговых платежей, минимально и максимально допустимых уровней налоговых ставок. При этом уделяется внимание проблеме стоящей перед налоговой системой и сообщается о возможных путях её решения.

**Ключевые слова:** налоговая система, Европейский Союз, НДС, платёжные услуги, налогообложение, государственный долг, реформирование, унификация.

Итальянская налоговая система является одной из самых сложных среди стран Европейского Союза, так как ей присуще:

- 1) огромное количество налогов;
- 2) высокий уровень налогообложения;
- 3) сложность порядка исчисления и уплаты основных налогов;
- 4) отсутствие единого кодифицированного документа по вопросам налогообложения.

Существенное значение в регламентации национальной системы налогообложения занимают нормативные акты Европейского Союза, регулирующие конкретные виды налогов на территории определённого государства, общие принципы налогообложения и размеры налоговых ставок.

Органы законодательной власти стран, входящих в Союз, регулярно занимаются совершенствованием механизмов и процедур исчисления налогов.

Рассмотрим подробнее, какое же воздействие ЕС оказывает на налоговую систему Италии.

В Италии с января 1973 г. в ходе воплощения в жизнь решения стран-участниц ЕС по сближению финансовых систем был введён налог на добавленную стоимость на 3 года позже, в отличие от других стран. Наличие НДС является обязательным условием членства в ЕС. Данный налог пришёл на замену налога с оборота и более 20 акцизов, в большей мере сделав проще косвенное налогообложение<sup>1</sup>. Ставка НДС равна 22%. В определённых случаях возможно снижение ставки до 10 или 4% в отношении отдельных категорий товаров. Экспортные операции (поставка товаров за пределы Евросоюза) облагаются по ставке 0%, так как представляет собой специфический вид операции<sup>2</sup>. Под данный налог не попадают, к примеру, купля-продажа акций и облигаций, земли предприятий, предоставление кредитов, сделка по слиянию предприятий, так как совер-

---

<sup>1</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие / Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов. М.: Дело и Сервис, 2008. С. 157.

<sup>2</sup> Официальный сайт Банков Европы и Мира. URL: <http://banks.eu/cases/info/66/> (Дата обращения: 17.01.16).

шаются на территории государства, вследствие чего международные операции по обмену продукцией облагаются налогом в стране назначения.

Директива о платёжных услугах 2009 г. (PSD, Payment Services Directive) направленная на разрушение юридических и технических барьеров<sup>3</sup>, препятствующие созданию общеевропейского рынка оплаты услуг, позволяет по выплатам внутри ЕС снижать налоги у источника при выплатах в пользу нерезидентов<sup>4</sup>.

Таким образом, даже на этих двух примерах мы замечаем влияние оказываемое ЕС, а именно тенденцию налоговой гармонизации, осуществляемой ЕС, путём унификации определения базы налогообложения, механизмов расчета и взимания налоговых платежей, а кроме того установления минимально и максимально допустимого уровня налоговых ставок.

Из-за сложности налоговой системы Италии, перед ней стоит много проблем. И одна из главных – государственный долг Италии, достигший рекордной суммы 2,169 млрд евро, тем самым побив исторический максимум – 2,168 млрд евро, зафиксированный в июле 2014 года<sup>5</sup>.

В Италии было несколько попыток ввести налог «на влюблённых». Проводились исследования, в ходе которых был сделан вывод, что молодые пары чаще всего общаются посредством SMS-сообщений<sup>6</sup>. Парламент Европейского союза в 2006 г. принял к рассмотрению законопроект о введении налога на отправку SMS-сообщений и электронной почты. Согласно

---

<sup>3</sup> Н.Суворов статья «Кому в Евросоюзе бояться новой Директивы о платёжных услугах». URL: <http://moneynews.ru/old/8466/> (дата обращения: 17.01.16).

<sup>4</sup> Официальный сайт Банков Европы и Мира URL: <http://banks.eu/cases/info/66/> (дата обращения: 17.01.163).

<sup>5</sup> New day Italia. URL: <http://ndnews.it/ru/531259.html> (дата обращения: 17.01.16).

<sup>6</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие / Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов. М.: Дело и Сервис, 2008. С. 163.

проекту ставка налога должна составлять 1,5 евроцента за одно SMS и 0,00001 евроцента за электронное письмо. Данный налог мог бы стать хорошим источником формирования европейского бюджета. Но все попытки введения данного налога как средства борьбы с дефицитом национального бюджета были отклонены<sup>7</sup>.

Происходящие события, в идее растущего государственного долга, являются причиной постановки новой задачи в виде выработки новой модели роста экономики. Но мы должны понимать, что национальные проблемы Италии не могут быть решены вне рамок общей антикризисной политики зоны евро и ЕС.

Как отметил один из руководителей Еврокомиссии А. Тайани в газете «Соле 24 Оре» : «Стратегия выхода из кризиса проходит через повышенное внимание к реальному сектору экономики, к малому и среднему бизнесу, к инновационной и креативной силе нашей промышленности»<sup>8</sup>. Еврокомиссия предложила бюджет с горизонтом до 2020 г., в котором предусматривается вложение 80 млрд. евро в науку и промышленные инновации, расширительный доступ к кредиту и рисковому капиталу для инновационных предприятий, ассигнование 50 млрд. евро в развитие сетевой инфраструктуры<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Интернет СМИ. URL: <http://lenta.ru/news/2006/05/29/smstax/> (дата обращения: 17.01.16)

<sup>8</sup> Сайт Мировая экономика. URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=2364&type=news> (дата обращения: 17.01.16).

<sup>9</sup> Там же.

**Ткачук Мария Евгеньевна,**  
*магистрант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российский университет дружбы народов,  
mashamagnit@gmail.com*

## **БЕГСТВО КАПИТАЛА ИЗ РОССИИ**

В статье рассмотрены основные причины усиления «бегства капитала» из России. Выделены наиболее существенные факторы, способствующие оттоку российского капитала. Особо подчеркивается роль взаимосвязи усиления процессов «бегства капитала» из России, а также «бегства» российского капитала за границу. Определены меры по ограничению «бегства капитала» из России.

**Ключевые слова:** бегство капитал; отток капитала; легализация доходов; офшорная компания; антиофшорный закон.

На сегодняшний день одним из важных инструментов экономического развития нашей страны является финансовый рынок. В современных условиях одной из главных причин медленного развития финансового рынка России является отток капитала, который представляет собой вывоз капитала из страны для выгодного и надёжного вложения, а также с целью избежать экспроприации финансовых средств, высокого налогообложения и потерь от инфляции. Экспорт капитала по сути – нормальный экономический процесс, подлежащий регулированию и не представляющий угрозу для национальной экономики. В определенной степени он может способствовать экспорту услуг и товаров, а также поддержанию уровня занятости населения, а бегство капитала, наоборот, указывает на критический уровень имеющихся проблем в национальной экономике и соответственно невозможности инвестировать свободные денежные ресурсы на национальном уровне.

Бегство капитала – стихийный, не регулируемый государством вывоз капитала юридическими и физическими лицами за рубеж, в целях более надёжного и выгодного их вложения. Оно может осуществляться различными способами. Вывоз наличной и иной валюты и валютных ценностей, ценных бумаг; невоз-

вращению полученной от экономической деятельности, осуществляющейся за пределами России, валюты на территорию Российской Федерации; способу использования небанковских переводов денежных средств за рубеж и другими. Таким образом капитал стал активно вывозиться из страны в целях выгодного вложения и получения прибыли. В условиях открытости экономики РФ, проблема бегства капитала является актуальной. Исходя из этого появляется задача определить, каков объем капитала, вывоз которого из России можно остановить без ущерба для ее интеграции в глобальную финансовую систему и обеспечения ее открытости и конкурентоспособности.

Большинство профессионалов считают, что бегство капитала представляет собой устойчивый отток в огромных масштабах финансовых ресурсов в легальной и нелегальной формах, сокращающих инвестиционные возможности национальной экономики. При этом «бежать» может капитал как криминального происхождения, так и легальный. Любая операция нелегального перевода капитала за рубеж является противозаконной, при этом источник капитала внутри страны может быть и законным. Так, легально полученная прибыль, уводимая от налогов посредством бегства капитала за рубеж, становится частью правонарушения только после перемещения из страны, а вывозимые за рубеж доходы от торговли наркотиками или другой деятельности преступны уже по сути. Следовательно, процесс бегства капитала может быть обусловлен разной степенью нарушений закона в зависимости от источника происхождения денежных средств.

Контроль за движением валютных средств, в первую очередь, контроль над банковскими учреждениями, осуществляющими операции по их переводу. Такое движение за пределы России может осуществляться в двух формах: наличной и безналичной. Первая форма – это компетенция таможенных органов, вторая – преимущественно Центробанка России. Существенным условием также является необходимость того, чтобы средства российских юридических и физических лиц находились на счетах именно российских банков, ведь если они уйдут

на счета зарубежных банков, то окажутся вне досягаемости российских контролирующих органов. Следовательно, сокращение бегства капитала – это приоритетная задача национальной безопасности, включая экономическую и политическую.

Для адекватного планирования развития финансового рынка в целом и деятельности его субъектов необходимо изучить прежде всего основные факторы, поддерживающие рост проблемы. Ведущие учёные и экономисты называют следующие основные причины: экономическая нестабильность, социальная опасность, рост социальной напряженности, политическая нестабильность, недоверие к власти, отсутствие эффективных законодательных механизмов урегулирования вопроса. Такими представляются наиболее важные причины «бегства капитала» для специалистов, изучающих проблему с теоретической точки зрения. Для экономических субъектов, сталкивающихся с этой проблемой в реальной хозяйственной жизни, можно выделить и другие факторы. Основными мотивами, которые выделяют экономические субъекты, являются нестабильность экономики, боязнь потерять накопления, гарантии зарубежных банков, которые могут быть обусловлены различными факторами.

Правительство РФ пытается бороться с проблемой оттока капитала законодательно: указом Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» поставлена задача по повышению прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонения от налогообложения с помощью фирм-однодневок; во исполнение этого указа разрабатывался Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»; внесены поправки в уголовное законодательство; расширяются возможности использования результатов оперативно-разыскной деятельности; внесены изменения в закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Легальному же оттоку капитала противостоять гораздо слож-

нее. Можно предположить, что необходимо восстановить контроль за валютными операциями и финансовой сферой, ужесточив требования и регулирование трансграничного передвижения капитала. Поняв основные мотивы оттока капитала, можно сделать вывод, что все они имеют отношение к экономической и политической сферах, к взаимодействию этих областей, в виду чего Правительству особенно важно уделять значительное внимание вопросам повышения привлекательности инвестирования в производства, росту доверия населения действиям государства, снижению социальной напряженности и совершенствованию мер по защите капитала и его выгодному использованию внутри страны.

Для ограничения «бегства капитала» необходимо, в первую очередь, совершенствовать валютное и финансовое законодательство. Необходимо пересмотреть общую экономическую стратегию таким образом, чтобы она в полной мере обеспечивала создание привлекательного инвестиционного климата не только для иностранных, но и для российских компаний. Решению этой задачи могли бы способствовать следующие меры: ограничения на некоторые формы вывоза капитала; более точный учет объема российского капитала в других странах; стимулирование российских прямых инвестиций за рубежом, направленных на улучшение платежного баланса страны (упрощенная форма выдачи лицензий, налоговые льготы, страхование российских прямых инвестиций за границей и др.); усиление прозрачности российских предприятий для инвесторов на условиях международных стандартов бухгалтерского учета и отчетности; совершенствование налоговой системы РФ с целью введения налоговых льгот для международных компаний, инвестирующих в Россию; смещение акцентов на качество привлекаемых в Россию инвестиций; создание специализированных государственных агентств, ответственных за взаимодействие с иностранными инвесторами.



**Чаусова Ольга Сергеевна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
chaus-olga1712@yandex.ru*

## **РЕФОРМА КОРПОРАТИВНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ЯПОНИИ**

В июне 2014 г. Японская Налоговая Ассоциация (подразделение Министерства финансов Японии, которая занимается разработкой и претворением в жизнь налоговой политики государства) представила широкой публике доклад, комментирующий очередные изменения в налоговой политике государства. На этот раз реформа затронула корпоративный налог. Данная реформа является частью целого комплекса реформ налоговой системы Японии, которые были инициированы еще в 2012 г. действующим премьер-министром Японии Синдзо Абэ, и начались с рискованного повышения потребительского налога с 5 до 8%, а позже и до 10%.

Вопрос реформирования налоговой системы Японии стоит уже достаточно продолжительное время. Связано это, в первую очередь, с проблемой несбалансированности государственных финансов. Больше 25% расходной части государственного бюджета тратится на погашение государственного долга, что сопоставимо со всеми расходами на социальные нужды. Решение вопроса о сбалансированности бюджета упирается в два очевидных ответа – повышение корпоративных налогов или повышение налогов для физических лиц.

Ситуация такова, что корпоративные налоги в Японии и так уже одни из самых крупных среди развитых стран. По крайней мере среди азиатских. Они составляют больше 30%. Для примера, средний корпоративный налог в Европейских странах – чуть больше 20%. Поэтому повышение корпоративного налога очевидно приведет к обрушению перспектив дальнейшего развития экономики в стране. С другой стороны, по-

требительский налог в Японии один из самых низких в развитых странах.

Исходя из этой ситуации, Японские власти начали проводить рискованную налоговую реформу, которую также можно назвать «налоговым маневром». Параллельно с повышением потребительского налога, корпоративный налог снижается. Правительство считает, что понижение корпоративного налога благотворно скажется на экономической активности и в целом предполагает, что повышение потребительского налога будет нейтрализовано понижением корпоративного и другими мерами в рамках комплексной реформы. Это и структурные изменения, и борьба с дефляцией, и наращивание бюджетных расходов, и так далее.

По состоянию на 2014 финансовый год, ставка корпоративного налога в Японии составляет 35,64%. Что касается изменений в налоговом законодательстве, касающихся корпоративного налога, то они вступят в силу с началом нового 2015 г. По этим изменениям, ставка налога будет снижаться на 3,3 % процента в течение следующих двух лет.

Согласно задумке, реформа корпоративного налога повысит конкурентоспособность Японских компаний на мировом рынке за счет структурной реформы налога, то есть расширения налоговой базы при снижении ставки налога. Для компенсации потери доходов из-за снижения налоговой ставки применяются меры не только по расширению налоговой базы, но и изменяется порядок предоставления налоговых льгот.

Изменения затронут корпоративный налоговый режим не только на национальном уровне, но и на местном, в частности, затрагиваются вопросы размера налоговой системы предприятия.

На законодательном уровне основные изменения вносятся прежде всего в закон «Об основных положениях о налогах» от 2 апреля 1962 г., в «Закон о местных налогах» от 31 июля 1950 г., и в «Закон о налогах на прибыль» от 31 марта 1965 г. Также в течение 2014 г. были изданы ряд постановлений правительства Японии и приказов Министерства финансов Японии.

При налогообложении юридических лиц учитывается их налоговый статус. Компания, образованная по Японскому законодательству, читается национальной, а все остальные иностранными. Однако Японские корпорации уплачивают корпоративный налог на доход, полученный по всему миру. Реформа разрешает японским компаниям претендовать на налоговый кредит на корпоративный налог за уплаченные за границей подоходные налоги.

Реформа также предусматривает перенос налоговых потерь вперед, чтобы уравновесить будущий доход в течение пятилетнего периода. Перенос налоговых потерь на более ранний период может быть сделан в течение одного года только в целях налогообложения национальным корпоративным налогом.

Кроме того, существенные различия по ставкам налога будут сделаны для предприятий крупного и среднего бизнеса. Ставка налога на доход корпораций зависит от размера капитала и существенно различается для предприятий с уставным капиталом в 100 млн йен и предприятий с уставным капиталом ниже 100 млн йен. Хотя и там, и там взят курс на снижение налоговой ставки, но в целом для предприятий малого и среднего бизнеса данный процесс будет происходить куда быстрее и безболезненнее.

Юридические лица помимо корпоративного налога выплачивают налог на проживание. Это местный налог, состоящий из префектурных и муниципальных налогов и выплачиваемый сверх корпоративного налога. Он рассчитывается как процент от корпоративного налога и зависит от числа занятых по найму. Каждая префектура и муниципалитет могут выбрать ставку налога на проживание в пределах установленного диапазона. Кроме того, каждое местное правительство выравнивает уровень налогообложения между корпорациями, имеющими офис или место ведения бизнеса в пределах его юрисдикции. Размер префектурного налога на проживание на одну корпорацию варьируется в зависимости от суммы оплаченного капитала корпорации.

Ликвидируется введенный в 2008 г. специальный местный корпоративный налог. Налоговые поступления от специального местного корпоративного налога перераспределялись государственным правительством в местные органы власти, чтобы снизить разрыв в налоговых поступлениях между городской и сельской местностью.

Дополнительные привилегии даются и семейным компаниям. Если любые три или меньше индивидуальных акционера вместе со своими родственниками владеют прямо или косвенно 50% или более от общего количества выпущенных акций японской корпорации, эта корпорация имеет право рассчитывать на дополнительные налоговые льготы при уплате дополнительно-го налогообложения.

К оборудованию, связанному с информационными технологиями, приобретенному и используемому с января 2015 г. может быть применима ускоренная амортизация в размере 50% его стоимости или налоговый кредит в размере 10% стоимости. При этом связанные с ИТ средства обслуживания включают и аппаратуру, и программное обеспечение.

В целях стимулирования инвестиций малых и средних компаний может использоваться специальная 30%-я амортизационная ставка или 7%-й налоговый кредит (до 20% обязательств по корпоративному налогу) на некоторые машины, оборудование, мебель, крепления, грузовики и каботажные суда, которые приобретены определенными малыми и средними компаниями для делового использования.

В целом, это лишь часть мер, которые будут применены в связи с реформированием корпоративного налога. Сама эта реформа носит скорее длящийся характер и в следующие несколько лет в налоговое законодательство в целом будут вноситься многочисленные поправки сообразно результатам предыдущих, пока не достигнут основной цели – выведении Японской экономики из периода стагнации.

## Литература

1. Закон «Об основных положениях о налогах» от 2 апреля 1962 г. // URL: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S37/S37HO066.html> (дата обращения: 20.12.2015 г.).

2. «Закон о местных налогах» от 31 июля 1950 г. // URL: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO226.html> (дата обращения: 20.12.2015 г.).

3. «Закон о налогах на прибыль» от 31 марта 1965 г. // URL: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S40/S40HO033.html> (дата обращения: 20.12.2015 г.).

4. Японкая налоговая ассоциация, «Реформа корпоративного налогообложения» // 6.06.2014 г.; URL: <http://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/26zen10kai7.pdf> (дата обращения: 20.12.2015 г.).

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Штатина М.А.</b> Какой институт административных процедур нужен российскому праву? .....	3
<b>Батяева А.Р.</b> Налоговая система Индии .....	7
<b>Белов В.А.</b> Международное финансовое право в глобальной правовой системе XXI века .....	12
<b>Гацולהва А.Х., Дзлиев М.Ф.</b> Вопросы религиозной тайны как элемента конституционной свободы вероисповедания в трех основных мировых религиях .....	23
<b>Дзбоева Р.Б.</b> «Публичная собственность»: правовые подходы к понятию .....	33
<b>Макарчук З.В.</b> Финансовый рынок как объект антикризисного регулирования: обзор организационно-правовых мер в России и зарубежных странах .....	36
<b>Мамедов А.А.</b> Международные нормы-принципы в сфере административного регулирования исполнения судебных актов в условиях глобализации .....	45
<b>Павлов Д.М., Хвостов П.Н.</b> Банковская гарантия как способ обеспечения исполнения обязательств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд: некоторые вопросы теории и практики .....	51
<b>Палозян О.А.</b> О принципах бюджетных расходов .....	58
<b>Писенко К.А.</b> Субъекты антимонопольных требований в сфере закупок в соответствии с антимонопольным, контрактным и бюджетным законодательством .....	66
<b>Прошунин М.М.</b> Некоторые вопросы административной ответственности за нарушение законодательства о финансовом мониторинге .....	84
<b>Бабкин Э.Д.</b> Общая характеристика кодекса административного судопроизводства РФ .....	93

<b>Беловецкий Д.Д.</b> Административная ответственность за нарушение антикоррупционных ограничений и запретов как инструмент обеспечения инновационного развития регионов .....	101
<b>Белоус Е.И.</b> Основные преимущества и недостатки перехода на единый налог на вмененный доход .....	110
<b>Беньягуев Р.В.</b> Современные проблемы построения системы финансового права .....	117
<b>Боднар В.В.</b> Проблемы реформирования административного законодательства в Российской Федерации .....	125
<b>Васильев Е.В.</b> Особенности правового режима геологической информации о недрах при реализации соглашений о разделе продукции .....	130
<b>Гаспарян Э.Г.</b> Принцип эффективности использования бюджетных денежных средств в публичных закупках .....	140
<b>Гашимли Хаял Гашим Оглы.</b> Двойственность правовой природы ЦБ РФ .....	148
<b>Губенко Е.С.</b> Термины «налоговая система» и «система налогообложения»: доктринальное толкование .....	153
<b>Джонов С.Е.</b> Финансово-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности .....	163
<b>Дьяченко А.Ю.</b> Понятие и правовая природа государственных услуг .....	168
<b>Жукова М.Е.</b> Административно-правовая ответственность некоммерческой организации, формирующей целевой капитал .....	176
<b>Иванчикина М.В., Шишкин В.В., Ондо Мифуму Мануэль Митуй.</b> Agencia Estatal «Boletin Oficial del Estado» (BOE). Государственное агентство «официальный государственный бюллетень» .....	183
<b>Короткая М.М.</b> Изменения в налоговом законодательстве, направленные на деофшоризацию экономики Российской Федерации .....	187

<b>Кулишова Р.Т.</b> Государственное регулирование нотариата и контроль за осуществлением нотариальной деятельности ..	192
<b>Лашина М.В.</b> Соглашения о разделе продукции в свете специального режима налогообложения .....	202
<b>Лихих Е.В.</b> Льготы на детей при налогообложении доходов физических лиц: актуальные вопросы .....	211
<b>Мальта А.И.</b> Особенности информационной функции государства .....	216
<b>Моренко К.В.</b> О специфике прокурорского надзора в административно-деликтной сфере .....	219
<b>Плитчук А.Я.</b> Нормативно-правовые акты, регламентирующие основы государственной политики в сфере государственных закупок в США .....	227
<b>Рустомова Д.Э., Баутина В.С.</b> Справочно-правовые информационные системы республики Беларусь .....	234
<b>Садовский Я.В.</b> Система государственных закупок ФРГ ...	240
<b>Смирнова И.С.</b> Изучение нормативных правовых актов, регламентирующих основы государственной политики в сфере государственных закупок в странах средней Азии ...	248
<b>Струхманчук И.В.</b> Основные направления развития и совершенствования законодательства об административном судопроизводстве .....	262
<b>Таратухина К.Ю.</b> Особенности налоговой системы Италии .....	273
<b>Ткачук М.Е.</b> бегство капитала из России .....	277
<b>Чаусова О.С.</b> Реформа корпоративного налогообложения в Японии .....	281



*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 *М.В. Рогова*

Подписано в печать 09.09.2016 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 16,97. Тираж 100 экз. Заказ 1229.

---

Российский университет дружбы народов  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41

*Для заметок*

---

*Для заметок*

---