

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 2019 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
2019

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

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

Члены редколлегии:  
кандидат педагогических наук *З.В. Макаrchук;*  
*Л.А. Тремполец*

**А43**      **Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом** : материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2019 г. – Москва : РУДН, 2019. – 210 с.

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

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

УДК 342.9:347.73:349(063)  
ББК 67.4

ISBN 978-5-209-09575-0

© Коллектив авторов, 2019  
© Российский университет  
дружбы народов, 2019

*Алексей Николаевич Артамонов,  
заведующий кафедрой государственно-  
правовых дисциплин Брянского  
государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
alexeiartamonow@yandex.ru*

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ**

В статье проводится сравнительно-правовое исследование нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и Республики Беларусь. Отмечается близкое сходство форм нормативных правовых актов двух государств. Констатируется, что модернизация системы государственного управления требует совершенствования и системы нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* органы исполнительной власти, нормативный правовой акт, квазинормативный правовой акт, постановление, приказ, распоряжение, административный регламент.

Возможность и право субъектов исполнительной власти принимать (издавать) правовые акты проистекает из самого содержания их повседневной исполнительно-распорядительной деятельности. Наделение соответствующих органов и должностных лиц не только исполнительными, но и распорядительными полномочиями выражается, прежде всего, в праве издания подзаконных нормативных правовых актов и обязанности обеспечения их исполнения. В процессе реализации своих полномочий субъектами исполнительной власти принимается множество нормативных правовых актов, обладающих специфическими формами и разнообразным содержанием. Несмотря на то, что с их помощью происходит непосредственное осуществление государственного управления, законодательство в данной сфере далеко от совершенства. Поэтому необходимость исследования нормативных правовых актов исполнительной власти имеет не только большое практическое, но и теоретическое значение, так как позволяет уяснить правовую природу того или иного вида акта, его отличительные признаки, назначение,

соотношение формы акта с его содержанием, характер правового регулирования и пр.

В Республике Беларусь нормотворчество, в том числе органов исполнительной, власти регулируется Законом от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>1</sup>. Этот законодательный акт содержит важнейшие положения о системе и видах нормативных правовых актов в государстве, нормотворческой технике, стадиях нормотворческого процесса, действии и реализации нормативных правовых актов.

В отличие от наших соседей, российский законодатель не регламентировал подзаконное нормотворчество. Первый проект закона о нормативных правовых актах был подготовлен Государственной Думой еще в 1996 году, но так и не был принят, а с 2014 года идет активное обсуждение очередного проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленного Правительством РФ. До настоящего времени вопросы издания подзаконных нормативных правовых актов субъектов исполнительной власти на федеральном уровне регламентируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>2</sup>. Отдельные положения, касающиеся ведомственного нормотворчества, содержатся в ряде иных документов, таких, как приказ МВД России от 27 июня 2003 года № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России», административных регламентах федеральных органов исполнительной и др.

«Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» ограничивают формы нормативных правовых актов исчерпывающим перечнем. К ним относятся постановления, приказы, правила, инструкции, положения, распоряжения. Однако данный документ не содержит каких либо характеристик вышеназванных форм, в связи с чем на практике встречаются ситуации, когда отсутствует необходимое единство между формой нормативного акта

---

<sup>1</sup> Газета «Звезда» от 2 августа 2000 г., № 143–144.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

(названием, структурой, объемом, порядком принятия) и его смысловым содержанием (правовыми предписаниями).

Для сравнения обратимся к белорусскому законодательству. Статьей 18 Закона о нормативных правовых актах определено, что нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления принимаются (издаются) в форме постановлений и приказов.

Принимаемые (издаваемые) министерствами, иными республиканскими органами государственного управления, Национальным банком Республики Беларусь иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, уставы, правила) утверждаются постановлениями или приказами.

Рассмотрим содержательную сторону тех или иных форм нормативных правовых актов России и Беларуси. В отличие от российского законодательства статья 2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» содержит четкие дефиниции всех нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных.

Постановления республиканского органа государственного управления и Национального банка Республики Беларусь (Правления Национального банка Республики Беларусь, Совета директоров Национального банка Республики Беларусь) – нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Инструкция – нормативный правовой акт, детально определяющий содержание и методические вопросы регулирования в определенной области общественных отношений.

Правила – кодифицированный нормативный правовой акт, конкретизирующий нормы более общего характера с целью регулирования поведения субъектов общественных отношений в определенных сферах и по процедурным вопросам.

Устав (положение) – нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственного органа (организации), а также порядок деятельности государственных служащих и иных лиц в определенных сферах деятельности.

Приказ республиканского органа государственного управления – нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления.

Можно констатировать, что в количественном отношении номенклатуры подзаконных нормативных правовых актов в обоих государствах совпадают. Более того, их формы практически идентичны друг другу: постановления, приказы, правила, инструкций и т.д. Небольшое расхождение в том, что в одном из государств возможно издание нормативных актов в форме распоряжений, а в другом в форме уставов, только подчеркивает сходство их систем.

Как уже отмечалось, российское законодательство не содержит содержательных характеристик подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. Тем не менее, выбор той или иной формы правового акта определяется их специфическими особенностями, сложившимися в ходе многолетней управленческой практики.

Постановление – нормативный правовой акт, принимаемый по наиболее важным и сложным вопросам государственного управления. Отличительным признаком постановления является коллегиальный порядок его принятия. Поскольку в настоящее время все федеральные органы исполнительной власти построены на принципе единоначалия, то данную форму нормативных правовых актов монопольно использует единственный коллегиальный орган – Правительство РФ. Постановления, которые выносятся должностными лицами правоохранительных и контрольно-надзорных органов в рамках предоставленных им властных полномочий являются ненормативными правоприменительными актами.

Приказ – это самая распространенная форма подзаконных актов. В правовой базе «КонсультантПлюс» содержится более 120 тысяч приказов, в том числе зарегистрированных в Минюсте России более 22 тысяч. Приказы содержат обязательные предписания как индивидуального, так и нормативного характера. Особенностью приказов, как и постановлений, является процедура их издания. Приказы всегда издаются в единоличном порядке руководителем органа исполнительной власти или иным должностным лицом.

Форму приказа часто избирают и для издания индивидуального правового акта императивного или поручительного характера. Так, в пункте 5 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации отмечается, что приказ – это «письменное или устное распоряжение начальника таможенного органа, отданного в пределах его должностных полномочий и обязанностей для исполнения подчиненными сотрудниками»<sup>3</sup>.

И постановления, и приказы относятся к так называемым основным нормативным правовым актам, посредством которых утверждаются иные, производные нормативные правовые акты – правила, положения, инструкции, регламенты.

Правила – нормативный правовой акт, в котором содержатся требования к осуществлению какой-либо деятельности в сфере государственного управления. В правилах устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц, осуществляющих эту деятельность, последовательность и содержание этих действий.

Инструкция – правовой акт нормативного характера. Инструкции предназначены для конкретизации правового регулирования достаточно узкой группы общественных отношений. Они содержат правовые предписания, регулирующие организационные, информационные, финансовые, научно-технические и другие специальные стороны деятельности субъектов государственного управления.

Разновидностью инструкций являются так называемые «должностные инструкции», которыми регламентируется правовой статус государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц. По своей юридической природе подобные инструкции являются локальными нормативными правовыми актами.

Положение – это нормативный правовой акт, определяющий правовой статус органов исполнительной власти, государственных наград, официальных документов и пр.

---

<sup>3</sup> Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

Как правило, положение имеет значительный объем и достаточно обширный предмет правового регулирования. В числе особенностей данной формы нормативного правового акта ученые отмечают их кодифицированный характер<sup>4</sup>.

Распоряжение представляет собой правовой акт, принимаемый по оперативным и иным текущим вопросам управленческой деятельности. В подавляющем большинстве случаев распоряжения являются ненормативными актами.

Следует иметь в виду, что реальное число форм нормативных актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти шире перечня, установленного Правительством РФ. Так, например, в соответствии с вышеназванным приказом МВД России министерство вправе издавать приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные акты.

В ходе проведения в Российской Федерации административной реформы в середине 2000-х годов широкое распространение получила такая форма правовых актов как административный регламент. Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий административную процедуру по исполнению государственных функций или оказанию государственных услуг. Он содержит процедурные нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и иных нормативных правовых актов. Регламенты так же, как и правила, положения или инструкции утверждаются в установленном порядке приказами федерального министра или соответствующих руководителей иных федеральных органов исполнительной власти. К настоящему времени только на федеральном уровне приняты и действуют сотни административных регламентов, но данная форма до сих пор не внесена в Постановление Правительства № 1009.

Инновацией в правотворчестве является и принятие так называемых «квазинормативных» актов – стратегий, концепций, программ, методических рекомендаций и т.п., широко используемых в сфере государственного управления. Несмотря на то, что им отсутствуют внешние признаки нормативности, многие из этих документов

---

<sup>4</sup> Бошно С.В. Современное развитие теории и практики кодифицированных актов // Современное право. 2003. № 12. С. 12.



содержат определенные «неиндивидуализированные» предписания. Вопрос о том, являются ли они нормативными актами, далеко не однозначен. Кто-то из специалистов считает, что стратегии, концепции и директивы не являются нормативными актами<sup>5</sup>, а кто-то придает целевой программе статус нормативного правового акта<sup>6</sup>.

Не случайно в 2016 году были внесены соответствующие изменения и дополнения в Кодекс административного судопроизводства, позволяющие оспаривать правовые акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами<sup>7</sup>.

В заключении следует еще раз констатировать значительное сходство в формах подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти Республики Беларусь, которое обусловлено наследием еще советского опыта. Однако время не стоит на месте. С модернизацией самой системы государственного управления изменяются и правовые акты ее органов и их должностных лиц, выходя за рамки, установленные более 20 лет тому назад, что требует дальнейшего совершенствования действующего законодательства в данной сфере.

**Валерий Алексеевич Белов,**

*кандидат исторических наук, доцент*

## **ПАРАДОКСЫ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВОГО ПРАВА В РОССИИ**

Статья посвящена противоречиям в экономике и финансовом праве России.

*Ключевые слова:* экономика, указы Президента, финансовое право, налоги, новые обещания и реальность.

---

<sup>5</sup> См.: Костенников М.В. Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел. М., 2001. С. 20.

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. М., 1995. С. 65.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 15.02.2016 № 18-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов» // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 906.

09 октября 2018 г. В Российской газете Премьер Министр Дмитрий Медведев выступил со стратегией социально-экономического развития: «Россия – 2024», в которой обосновал низкие темпы экономического развития страны «долговременности стагнаций экономики, которую не могут изменить только меры денежной или бюджетной политики; для возобновления роста нам необходимы структурные и институционные реформы, которые переживают сегодня и наиболее развитые страны от США до Европы и Канады»<sup>1</sup>. Такие речи мы слышим с 90-х годов прошлого столетия уже почти 30 лет. За это время Китай, Индия, Южная Корея и много других стран шагнули в XXI век и догнали эти «развитые страны», а Россия в 2017 году на 145 млн чел. Произвела 35 тыс. обуви, произвела компьютеров на 48 на душу населения и выпустила 15 тыс. зонтиков и детских колясок, а не 760 штук. А медикаменты? Совсем недавно их в России было 80% импорта, а сегодня – 68%. Практически вся гражданская авиация летает на Боингах, все население одевается в китайскую обувь и одежду, вся информационная техника в РФ на уровне цели, в 2018 г. вся техника составила 16,8%, остальное – импорт: кино телевидение, связь<sup>2</sup> и т.д.

И это великая страна? Это успехи экономики? Кстати, о девальвациях рубля. В России они были в 1994, 1998, 2008, 2014 года и сегодня – уже пятая. Рубль в 2018 г. падал по отношению к доллару на 20%. И это великая страна? Или что-то в экономике не так?

Факты говорят, что за четверть века в России остается несбалансированная экономика, мелкий финансовый рынок, недоступность кредитов для населения и предпринимателей, удушение мелкого собственника и местных рынков. Это вам не программа развития до 2024 года, а борьба с бедностью и разрухой на фоне неисполнений реформы. Заранее известно, что экономика вертикалей сверх крупной собственности при государстве (сегодня это 70%) и ручное управление – это тупиковый путь.

Ситуация в экономике заставляет нас глубоко задуматься об источниках развития. В минэкономразвития заявляют, что в следующем году темпы роста будут 1,3 процента, но это неприемлемо

---

<sup>1</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru), 09.10.2018 №228 (7688).

<sup>2</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru), 25.09.2018 №214 (7677). Я. Миркин. Экономика простых истин.

низкие темпы роста. Нам нужны темпы не менее 4,5 процента, только тогда возможно сбалансированное развитие экономики.

Имеющихся денежно-кредитных инструментов явно недостаточно. Более того, непонятно, кто у нас в стране вообще координирует экономическое развитие. Минэкономразвития занимается прогнозированием и оценкой, ЦБ – денежно-кредитной политикой. Мы надеемся на то, что нам помогут национальные проекты. Они помогут, но где тот самый связующий центр, который занимался бы сведением требований или инструментов всех этих национальных программ? Его просто нет.

Например, во Франции есть генеральный плановый комитет, который составляет прогноз и план развития, а затем контролирует его исполнение. У нас такого органа, к сожалению, нет. Но он нужен. И не надо бояться слова «план». У каждой страны, корпорации или организации должен быть план развития. Зачем мы принимали закон о стратегическом планировании, если он так и не заработал? Нам нужны четкие именно стратегические ориентиры в экономике и механизмы контроля за их достижением.

Какова роль денежно-кредитной политики в развитии экономики? Сегодня ситуация складывается таким образом, что ни коммерческие банки, ни ЦБ сам по себе фактически не участвуют в долгосрочном финансировании реального сектора экономики. Финансовый сектор как-то выживает, а вот в реальном секторе ситуация сложная. Банки фактически сократили даже среднесрочные кредиты. Сегодня речь идет о краткосрочных кредитах или кредитах на сиюминутную потребность.

Нам нужна новая денежно-кредитная политика. Но для этого требуется политическая воля. Центральный банк – это самостоятельная организация, которая не ставит перед собой задачи развития экономики, у него сейчас и нет такой задачи. В законе о ЦБ сказано, что он обеспечивает устойчивость рубля и таргетирует инфляцию. А как будет экономика развиваться и за счет каких источников, не его забота.

Поэтому нам нужна новая денежно-кредитная политика. ЦБ сделал много хорошего, очистив банковский рынок от недобросовестных игроков. Но надо с этим заканчивать и уже думать о том, как стимулировать деятельность кредитных организаций, чтобы они участвовали в росте экономики. Планируемые темпы ее роста

значительно ниже не только мировых, но и наших партнеров по БРИКС – Китая, Индии, Бразилии.

Весь мир живет за счет кредитов. Никто собственные деньги, за редким исключением, не вкладывает в экономику. А у нас нет такой возможности, нет инструментов рефинансирования ЦБ коммерческих банков для того, чтобы они вкладывали в экономику. Этот подход надо пересматривать.

В этой ситуации надо более активно работать с другими, не западными, партнерами. В первую очередь с Индией, Китаем, другими азиатскими, африканскими, латиноамериканскими странами. На этом направлении есть хорошие перспективы, да и последний год наблюдается серьезный рост торговых взаимоотношений.

Необходимо стимулировать внутренний спрос населения, надо поднимать заработную плату. А это возможно только с ростом производительности труда.

Сегодняшние темпы роста производительности труда, к сожалению, поднимать зарплату не позволяют.

Какую все-таки экономику мы будем иметь через 10–15 лет – государственный капитализм?

Михаил Эскиндаров: Слава богу, что уже не олигархический капитализм. Но на самом деле, да, государственный капитализм, мало кто это отрицает. Доля в экономике государства растет, она достигла уже 70 процентов. Бюджетное правило, которое базируется на 40 долларах за нефть, можно сделать мягче, не ниже 50 за баррель<sup>3</sup>.

А у нас вообще есть единая экономическая политика?

Михаил Эскиндаров: конечно, она есть, но экономическая политика определяется теми задачами, которые ставит правительство. Оно считает, что сегодня самая главная задача – сохранение сбалансированности в экономике, в первую очередь низкой инфляции. Другой задачи ЦБ не хочет и не будет ставить. Потому что у него такая задача – отсечение благодаря бюджетному правилу дополнительных, по мнению этого экономического блока, денег на развитие экономики.

---

<sup>3</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru), 17.10.2018 №232 (7695). М. Эскиндаров. Деньги – на свободу.

Но при такой политике мы не сможем выйти на темпы развития, которые позволят нам к 2024 году, как поручено президентом России В.В. Путиным, войти в пятерку лидеров современного мира.

И как ни странно, по словам господина Медведева Д.А. эти деньги уже нашлись – целых 4 триллиона рублей, которые пойдут в профицит бюджета на 2019 год. Но они пойдут не в бюджет, а будут разбазарены на национальные программы помощи (это при доходах бюджет в 18 трлн руб.?). И при этом 3,5 трлн руб. должны пойти в «создаваемый государством Фонд развития». Но ведь мы знаем, что государство уже разворовало и закрыло и пенсионный фонд, и фонд развития прежние. Председатель конституционного суда РФ Валерий Зорькин в Российской газете от 10 октября 2018 года предупреждает правительство, что не только в Конституции, но и в реальной жизни граждане видят крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточной четкости в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры.

Разговоры о том, что можно изменить структуру жизни с помощью одних лишь юридических решений – это наивный идеализм, если не что-то худшее.

Судя по характеру многочисленных жалоб в Конституционный Суд, в настоящее время главным источником напряженностей в российском обществе является нерешенность социально-экономических проблем, в том числе недостаточная защита социальных прав граждан. Социологические исследования подтверждают, что ожидания и даже требования социальной справедливости выходят у населения на первый план и что несправедливости в разных сферах жизни воспринимаются людьми крайне болезненно.

Социальное напряжение, порождаемое чувством несправедливости, усугубляется естественной усталостью населения от трех десятилетий реформ, а также беспрецедентным (и добавлю – неправовым, т.е. противоречащим нормам международного права) экономическим

Наиболее болезненно и остро воспринимается обществом крайне несправедливое распределение бремени проводимых в стране экономических реформ, свидетельством которого в первую очередь является чрезмерное социальное расслоение. По данным

официальной статистики, децильный коэффициент (отношение доходов 10% наиболее богатых к доходам 10% наиболее бедных) в России один из самых высоких в мире и приближается к 17 единицам. По неофициальным авторитетным оценкам, масштабы социального расслоения в стране еще выше. За чертой бедности находятся свыше 20 млн россиян. В этой связи нельзя не отметить, что год назад мы отмечали столетие революционных событий 1917 г., которые, как сейчас ясно, были порождены прежде всего глубоким социально-экономическим расколом внутри российского общества.

Исследования Института социологии РАН фиксируют системное изменение взаимоотношений работников и работодателей со смещением акцента в этих отношениях в сторону углубления бесправного положения работающих, наращивания объемов их трудовых нагрузок с одновременным снижением их социальной защищенности.

Особенную тревогу вызывает то, что в России очень высока доля так называемых «работающих бедных», а также то обстоятельство, что самая массовая группа бедных – это семьи с детьми. Да и в целом социологи и юристы признают, что по таким принятым в международной практике показателям уровня жизни, как прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда и индекс развития человеческого потенциала, налицо разрыв между правовыми предписаниями, характеризующими те или иные аспекты социальной справедливости, и фактическими показателями.

Последние законодательные решения по пенсионной реформе объективно затрагивают очень широкий спектр социально-экономических прав малоимущих слоев населения страны и, как показывают данные социологии, остро воспринимаются как несправедливые.

Все это говорит о том, что мы еще далеки от реализации положений статьи 7 Конституции РФ, которая гласит: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В этой связи должен с сожалением заметить, что закрепленные здесь (ключевые для конституционного правопонимания!) понятия «достойная жизнь» и «свободное разви-

тие человека» еще не получили в нашей стране не только надлежащего практического воплощения, но и адекватного их значимости теоретического осмысления.

Особенность России заключается в том, что нынешнее российское общество уже достаточно хорошо осознает связь между социально-экономическими проблемами, стоящими перед значительной частью наших сограждан, и несправедливостью приватизации крупной собственности, проведенной в стране в 90-е годы прошлого века. А это не только ставит под сомнение легитимность сложившейся системы собственности со всеми вытекающими отсюда последствиями и рисками, но и ведет к подрыву общественного доверия к справедливости социального устройства в целом.

Глобализация приводит, как мы видим, к тектоническим сдвигам всей системы мироустройства. Одновременно осмысливается тот факт, что порожденные глобализацией изменения далеко не всегда благо, что они несут огромные риски и уже вполне очевидные издержки в самых разных сферах человеческой жизни – от экономики до социальной жизни, от политики до культуры, – во всех регионах мира.

Сейчас же нам нужно признать, что Россия еще не выработала такую стратегию развития, которая отвечала бы ожиданиям российского общества и его представлениям о справедливости, а также тому новому месту в мире, на которое претендует наша страна. Если попытаться сформулировать общие контуры подобной стратегии, то я бы сказал так.

Надо суметь соединить присущий российскому народу коллективизм, сформированный, – можно сказать, выкованный, – суровой природой, бесчисленными оборонительными войнами, необходимостью объединить множество наций и народностей «общей судьбой на своей земле», на основе конституционных принципов правового, демократического и социального государства, – с созданием конкурентной экономической и политической среды. Честная конкуренция в сфере экономических и, что не менее значимо, политических отношений, – это современное преломление главного принципа диалектики, согласно которому единство и борьба противоположностей является источником всякого развития. Без этой страны грозит очередной застой, опасные последствия которого мы уже испытали на своем опыте.

Без всего перечисленного мы не обеспечим решение той генеральной задачи, которую уже более полутора столетий пытались решить поколения российских правоведов и политиков, – задачи России взять правовой барьер и, значит, полноценно жить по Конституции. А без решения этой генеральной задачи Россия не сможет обрести свое новое высокое и прочное место во все более сложном и далеко не благостном глобальном мире<sup>4</sup>.

А что – финансовое право? Бюджетный кодекс или не исполняется или отвергается из-за ножниц в доходах и расходах. Реальные деньги или не защищаются либо скрываются от экономики (20% бюджета уходит на войну, а не на строительство и реконструкцию заводов) и еще 4 трлн рублей (это 1/4 бюджета) уходит в эфемерный фонд благосостояния (кого?). Параллельно налоговому кодексу действует система незаконных платежей, по объему превышающая сумму налогов. Правительство это признает, но с 2015 года ничего не делает. А эти дополнительные поборы душат экономику и предпринимателя. Как правильно недавно спросил Яков Миркин: «Чего еще ждем? Ждем, что государство будет верно сегодняшним своим обещаниям – не трогать, не запрещать, не отнимать?»<sup>5</sup> Что оно прервет плохую кредитную историю XX века. Госзаймы, по которым терялись деньги, конфискационные денежные реформы, потери сбережений народа от ценовых взрывов – это еще в памяти.

Мы ждем, что в будущие финансовые кризисы государство не пойдет по пути Аргентины, Кипра, Греции и других стран, вводя ограничения на операции населения с валютой.

И самое главное, мы ждем, что будет выполнено ключевое обещание Президента – Экономический рост с темпами выше среднемировых. Это без своих компьютеров, станков, обуви, трусов и даже зонтиков? А как у нас с памятью? Где коммунизм, социализм, вечный мир? В раю, наверное.

---

<sup>4</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru), 10.10.2018 №226 (7689). В. Зорькин. О тревожных призывах к кардинальным конституционным реформам. Буква и дух Конституции.

<sup>5</sup> [www.rg.ru](http://www.rg.ru), 17.10.2018 №232 (7695). Я. Миркин. Изгнание доллара.



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

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

## **ЧЕЛОВЕК, БИЗНЕС И ИНФОРМАЦИЯ: РЕГЛАМЕНТ GDPR, ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЕС И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рассмотрено значение Регламента ЕС 2016/679 от 27.04.2016 г. для физических и юридических лиц, в т.ч. российских, с позиций их прав и обязанностей в статусе контролера, обработчика, оператора и идентифицируемое физическое лицо

*Ключевые слова:* бизнес; идентифицируемое физическое лицо; информация; контролер; обработчик; оператор.

С 25.05.2018 г. применяется новый акт Европейского Союза – Регламента ЕС 2016/679 от 27.04.2016 г. «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных и отмене Директивы 95/46/ ЕС (Общие по-

ложения о защите данных)» (*General Data Protection Regulation, GDPR*)<sup>1</sup> (далее – Регламент *GDPR*).

Он является логическим продолжением линии, намеченной еще Страсбургской конвенцией 1981 г., и в условиях развития информационных технологий и перехода бизнеса в цифровое пространство заменяет рамочную Директиву Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 95/46/ЕС от 24.10.1995 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных»<sup>2</sup>.

Главная задача Регламента *GDPR* – оптимизация существовавших ранее и унификация различавшихся по европейским странам норм о защите персональных данных с одновременным их ужесточением.

Территориальная сфера применения Регламента *GDPR* ограничивается пределами Евросоюза – имеет прямое действие во всех странах ЕС, – но юрисдикционно его действие распространяется на субъектов за пределами Евросоюза (ст.3 Регламента *GDPR*). То есть он затронет также интересы российского бизнеса и граждан Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // Официальный журнал Европейского Союза – OJ. L 119, 04.05.2016, P. 1–88. Он вступил в силу 25.05.2016 г. (ст. 99 Регламента *GDPR*). См. также: Директива (ЕС) 2016/680 «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных компетентными органами в целях предотвращения, расследования, обнаружения или преследования уголовных наказаний и о свободном перемещении таких данных и отмене Рамочного Решения Совета ЕС 2008/977/ЖНА» – Directive 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA // OJ. <<http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>>.

<sup>2</sup> Директива 95/46/ЕС Европейского Парламента и Совета от 24.10.1995 г. «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных» – Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. (Принята в г. Люксембурге 24.10.1995, с изм. и доп. от 29.09.2003 г.) // OJ. № L 281, 23.11.1995, p. 31.

Действие Регламента *GDPR* распространяется на операции по обработке персональных данных в контексте присутствия на территории ЕС их оператора или обработчика, независимо от того, производится ли такая обработка на территории ЕС или нет.

Действие Регламента *GDPR* также распространяется на обработку персональных данных, находящихся на территории Евросоюза субъектов, которая осуществляется оператором или обработчиком, не имеющим присутствия на территории ЕС, в тех случаях, когда такая деятельность по обработке связана с:

а) предложением товаров или услуг субъектам данных в Евросоюзе, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

При этом Регламент *GDPR* устанавливает, что признаками, которые с очевидностью свидетельствуют о намерении предлагать товары или услуги субъектам данных в Евросоюзе, являются:

- использование языка или валюты, обычно используемой в одном или нескольких государствах-членах, с возможностью заказывать товары и услуги на этом языке;

- упоминание потребителей или пользователей, которые находятся в Евросоюзе (п. (23) Преамбулы Регламента *GDPR*);

б) мониторингом действий/поведения субъектов данных в Евросоюзе, постольку, поскольку их действия совершаются на территории ЕС.

То есть под действие Регламента *GDPR* подпадает, в первую очередь, деятельность в интернете, в т.ч. потенциальная возможность последовательного использования технологии обработки персональных данных и т.д. (п. (24) Преамбулы Регламента *GDPR*), например:

- сайты электронной коммерции (интернет-магазины);  
- мониторинг банковских/телеком транзакций субъекта (в частности, в рамках антифрода) в период нахождения субъекта на территории ЕС;

- услуги по анализу персональных данных субъектов (в частности, в рамках банковского скоринга), находящихся на территории ЕС, которые материнская компания в РФ предоставляет своим дочерним организациям, находящимся в ЕС;

- туроператоры,
- социальные сети.

Регламент *GDPR* распространяется и на мониторинг активности граждан ЕС, таким образом, банальное использование *cookies* рекламными сетями уже подводит интернет-индустрию России под его действие.

Предположительно подпадут под Регламент *GDPR* такие крупные российские компании как: «Альфа-банк» (инвестбанковские активы в Европе), «Аэрофлот» (представительство в Европе и онлайн-продажа билетов), ВТБ (банки в Восточной Европе), «Газпром» (АЗС в Восточной Европе), «ИнтерРАО» (активы в Европе), «Лукойл» (активы в Восточной Европе), РЖД (представительство в Европе и онлайн-продажа билетов), «Роснефть» (активы в Европе), «Сбербанк» (банковский холдинг *Sberbank Europe*), «Яндекс» (интернет-компания).

Антиоффшорное законодательство, привлекающее многих российских бизнесменов становится резидентами ЕС, получая гражданство либо вид на жительство, также подводит их инвестиционные фонды и семейные офисы под Регламент *GDPR*.

Формулировки, касающиеся контролера, обработчика и оператора персональных данных, касающиеся государственных органов, ставят вопрос о применимости Регламента *GDPR* при оформлении загранпаспортов и виз.

Одной из ключевых фигур Регламента *GDPR* выступает идентифицируемое физическое лицо – физическое лицо, которое может быть идентифицировано прямо или косвенно, в частности с использованием идентификатора, например: имени, идентификационного номера, данных о местоположении, онлайн-идентификатора; или с использованием параметров, характеризующих данное физическое лицо с физиологической, генетической, психологической, экономической, культурной или социальной точки зрения

Регламент *GDPR* значительно расширяет права граждан и резидентов ЕС по контролю за их персональными данными. Идентифицируемые субъекты имеют право запрашивать подтверждение факта обработки их данных, место и цель обработки, категории обрабатываемых персональных данных, каким третьим лицам персональные данные раскрываются, период, в течение которого данные будут обрабатываться, уточнять источник получения организацией персональных данных, требовать их исправления, требовать прекращения обработки своих данных.

Особое внимание уделено праву на забвение и праву на перенос данных.

Право на забвение (*right to erasure, right to be forgotten*), которое существовало и ранее, означает, что субъект персональных данных имеет возможность поручить оператору удалить соответствующие данные, а оператор персональных данных обязан это сделать, например, если:

- персональные данные должны быть удалены в соответствии с требованиями законодательства ЕС или соответствующих стран-членов ЕС,

- персональные данные больше не являются необходимыми для выполнения целей, в соответствии с которыми они были собраны/обрабатывались,

- владелец персональных данных отозвал согласие на обработку своих данных и отсутствуют иные правовые основания для их обработки,

- обработка персональных данных является незаконной (ст. 17 Регламента *GDPR*).

Суд справедливости ЕС (*CJEU — Court of Justice of the European Union*) в решении по делу *Google Spain* в 2014 г. разъяснил, что субъекты данных имеют право на удаление информации о них из результатов поиска, если она не представляет общественного интереса. Но право на забвение распространяется не только на поисковые системы. Любая организация, обрабатывающая данные, должна удалять персональные данные по запросу, если это не противоречит интересам общества или иным фундаментальным правам европейцев.

Право на переносимость данных (*right to data portability*) является новеллой в праве ЕС, введенной именно Регламентом *GDPR*. Его смысл заключается в том, что организации обязаны бесплатно предоставлять электронную копию персональных данных другой организации по требованию самого субъекта персональных данных.

В первую очередь это касается организаций-операторов. Если обработка персональных данных осуществляется при помощи средств автоматизации, субъект таких данных имеет право на их получение в структурированном, общепринятом и распознаваемом автоматизированными системами формате для последующей передачи другому оператору персональных данных.

Регламент *GDPR* исходит из обязательного требования получения «согласия» (*consent*) субъекта персональных данных на их обработку и устанавливает высокие требования в отношении формы получения согласия на обработку данных.

Такое согласие должно быть выражено в форме утверждения или в форме четких активных действий пользователя.

В Регламенте *GDPR* широко трактуется свобода согласия. Так, в Преамбуле разъясняется, что согласие на обработку персональных данных не считается добровольным (будет недействительно), если субъект данных не имеет подлинного и свободного выбора, или возможности отказать в предоставлении согласия, или отозвать согласие без ущерба для себя.

Если пользователь дал согласие на обработку своих персональных данных, контроллер должен иметь возможность продемонстрировать это.

В Регламенте *GDPR* предусмотрена особая охрана прав детей. Согласие на обработку данных ребенка должно быть авторизовано родителями или иными законными представителями ребенка. Возрастной порог для родительской авторизации устанавливается государствами-членами ЕС самостоятельно (от 13 до 16 лет).

Управомоченному лицу всегда противостоит обязанное лицо. Это контролер и обработчик персональных данных.

Контролер (*Controller*) – физическое или юридическое лицо, государственный орган, агентство или иной орган, который самостоятельно или совместно с другими определяет цели и средства обработки персональных данных, подотчётное и ответственное за соблюдение основополагающих принципов обработки персональных данных в Евросоюзе (п.2 ст.5, п.7 ст.4 Регламента *GDPR*).

Обработчик (*Processor*) – физическое или юридическое лицо, государственный орган, агентство или иной орган, который обрабатывает персональные данные от имени и по поручению контролера (п.7 ст. 4 Регламента *GDPR*).

Регламент *GDPR* закрепляет, что контролёр обязан:

- в момент сбора персональных данных предоставлять субъектам данных полную информацию о целях сбора персональных данных, о правах субъектов данных и т.д.;
- вести учетную документацию;

- осуществлять оценку воздействия обработки персональных данных на права субъектов данных для некоторых видов обработки данных;

- в определенных случаях сотрудничать с обработчиками данных;

- внедрять механизмы защиты данных;

- по возможности, в течение 72 часов уведомлять национальные органы по защите данных (*Data Protection Authorities*) об обнаружении утечек персональных данных, и соответствующих субъектов персональных данных.

Обработчик обязан:

- вести письменный реестр операций по обработке персональных данных, выполненных от имени и по поручению каждого контролёра;

- участвовать в деятельности по трансграничной передаче данных.

- если у обработчика нет представителя в Евросоюзе, назначить такое лицо в определенных случаях;

- без задержек уведомлять контролёра об утечках персональных данных;

Кроме того, контролёры и обработчики, в рамках своих программ отчетности обязаны назначить инспектора по защите данных (*Data Protection Officer*). Это обязательно в случаях, когда:

- обработка данных осуществляется государственным органом;

- основная деятельность контролёра или обработчика связана с такой обработкой данных, которая по своему охвату, целям и сути, требует крупномасштабного, регулярного и систематического мониторинга субъектов данных; при обработке специальной категории данных.

Инспектора по защите данных не следует путать с представителем, которого должны назначить в Евросоюзе компании, подпадающие под действие Регламента *GDPR*, (п. (80) Преамбулы Регламента *GDPR*).

Представитель (*representative*) – это физическое или юридическое лицо (а также представительства и филиалы юридических лиц), созданное в Евросоюзе, которое специально уполномочено в письменной форме контролёром или обработчиком и представ-

ляет контролёра или обработчика (действует от их имени) по поводу их соответствующих обязательств, предусмотренных Регламентом в отношениях с любыми третьими лицами, в т.ч. компетентными органами Евросоюза, государства-члена, включая надзорные органы (ст. 4 Регламента *GDPR*).

Порядок назначения и деятельности представителя установлены ст. 27 Регламента *GDPR*.

Назначение такого представителя не влияет на ответственность или обязанности контролёра или обработчика вытекающие из Регламента *GDPR*. В то же время представитель подпадает под действие исполнительного производства в случае несоблюдения требований Регламента *GDPR* контролёром или обработчиком.

Представитель может не назначаться, например, когда обработка носит случайный характер, не включает в себя масштабную обработку конкретных категорий персональных данных, либо обработка персональных данных, связана с уголовными приговорами и правонарушениями, или если контролёр является органом или учреждением государственной власти.

Представитель должен выполнять свои задачи согласно предписанию, полученному от контролёра или обработчика, и осуществлять любые действия в целях обеспечения соблюдения Регламента *GDPR*.

Ужесточается ответственность за нарушение правил обработки персональных данных: по *GDPR* штрафы могут достигать 20 миллионов евро или 4% годового дохода компании. Помимо этого, каждая страна Евросоюза может установить дополнительные санкции. Механизм обеспечения и взыскания штрафов еще прорабатывается.

Во всем мире организациям, как показал переходный период, с трудом удается соответствовать новым требованиям. Внушительны затраты: 77% респондентов оценивают затраты на комплаенс-инициативы более чем в \$1 млн<sup>3</sup>.

Однако это очередной шаг в развитии информационных отношений, в т.ч. в бизнесе, и в охране прав человека.

---

<sup>3</sup> По: Тим Клау. Как российскому бизнесу подготовиться к новому закону ЕС о защите персональных данных. Европейский закон коснется многих крупных российских компаний // <<https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2017/06/21/695308-biznesu-personalnihdannih>>.



*Солехджон Иброхимович Иброхимов,  
заведующий отделом государственного  
права Института философии,  
политологии и права АН Республики  
Таджикистан, профессор кафедры  
Коммерческого права ТТУК РТ,  
д.ю.н., профессор  
soleh\_52@mail.ru*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-СУДЕБНОЕ ПРАВО В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ**

Современный этап развития административно-процессуального законодательства Республики Таджикистан актуализирует вопросы дальнейшего совершенствования административного процесса, как самостоятельной отрасли административного права, в рамках которого ставится вопрос о формировании административно-судебного права. А также качественное улучшение структуры и содержания административно-процессуального законодательства.

На законодательном уровне вопросы о процессуальных порядках, процедурах и правилах поведения участников, как административного процесса в целом, так и судебно-административного процесса, в Республике Таджикистан считается решенным. Поскольку со своими недостатками, несовершенством и проблемами в различных законодательных актах существуют нормы административного процесса и судопроизводства, к которым относится, Процессуальный кодекс РТ об административных правонарушениях, Подраздел III, ГПК РТ (главы 23–25), раздел III, ЭПК РТ (Глава 22), а также глава VI КАП РТ. Однако вопросы процессуальной идентификации административного судопроизводства, определение отраслевой принадлежности норм административного правосудия и формирования самостоятельной отрасли административного процессуального права в республике остаются не решенными.

Следует отметить, что материальную основу судебного-административного права, составляют как конституционное положение о судебных гарантиях (ст. 19 Конституция РТ), так и права граждан на обращения в суд, закрепленный в ч. 2 ст. 11 ГК РТ, положением, что решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. А также, положением ст. 13 ГК РТ, которым установлен возможность признания недействительным акта государственного органа или органа местной власти в судебном порядке<sup>1</sup>.

Существуют ряд нормативных актов материально-правового характера, которые содержатся в процессуальном законодательстве Республики Таджикистан, например, в статье 188 ЭПК РТ, закреплено право граждан, организации на обращение в экономический суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, иных органов, и должностных лиц незаконными, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, действие (бездействия) органа государственной власти или должностного лица не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>2</sup>.

К такой же норме можно отнести ч.2 ст. 115 КАП РТ, которым определяется предмет спора об административных процедурах в суде.<sup>3</sup> Указанные нормы, по существу имеют смешанный характер, но материально-правовое установления в них больше нежели процессуальные правила. Поскольку устанавливают волеизъявление субъекта. Однако это не главное, важно то, что эти нормы по отраслевому принципу не консолидированы, они до сих пор оста-

---

<sup>1</sup> АМО РТ, 1999 г., № 6, ст. 153; ст. 154 / доступно на сайте: [http:// WWW.mmk.tj](http://WWW.mmk.tj) (время посещения 08.10.2018г)

<sup>2</sup> АМО РТ., 2008 г., № 1, ч. 1, ст. 4., ст. 5; ЗРТ от 26.12.11 г., № 776 / доступно на сайте: [http:// WWW.mmk.tj](http://WWW.mmk.tj) (время посещения 08.10.2018г)

<sup>3</sup> АМО РТ, 2007 г., № 5, ст. 164, 165 / доступно на сайте: [http:// WWW.mmk.tj](http://WWW.mmk.tj) (время посещения 08.10.2018 г.

ются разбросанными в различных кодифицированных законодательных актах. Отсюда вырисовывается ряд проблем, которых можно сгруппировать следующим образом:

1. Первую группу составляют проблемы определения отраслевой принадлежности норм материального и процессуального права регламентирующие административное судопроизводство;

2. Вторую группу составляют проблемы подмени административного судопроизводства правилами гражданского процесса;

3. Третью группу составляют сознательная замена административного судопроизводства, производством рассмотрения дел об административных правонарушениях;

4. Четвертую группу составляет проблемы мало реализуемости административно-процессуальных норм, отсутствия судебной практики по рассмотрению споров публично-правового характера.

Относительно проблем первой группы следует отметить, что в зарубежной правовой доктрине возникновение административного права связано с признанием верховенства прав человека и гражданина, с идеями правового государства, с либеральными представлениями о целесообразности минимального государства в роли «ночного сторожа». Это было связано с тем, что в Европейских странах исторически нормы, регулировавшие управленческую деятельность государства, были объединены понятием «полицейское право» (от греческого – «police» – город). Для полицейского права было характерно закрепление прав государства и установление обязательных предписаний для граждан.<sup>4</sup> Таким образом, полицейское право формировалось как право для администрации. Однако защита прав человека и гражданина от действия самой администрации становилась краеугольным камнем, требующий своего решения. Это привело к тому, что во Франции, например, поиск практических форм для осуществления защиты прав граждан и достижения революции стало причиной создания административной

---

<sup>4</sup> О полицейском праве см. подробнее: Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 16–18; Российское полицейское право: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. – Ч. 2. / Сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2004.

юстиции.<sup>5</sup> Такое же решение вопроса подтверждается опытом Германии<sup>6</sup> и США.<sup>7</sup> Из этого следует, что в зарубежной науке административная юстиция относится к административному праву, более того появление административного права из полицейского права, как выше было отмечено, связывают именно с возникновением административной юстиции.

Российская правовая наука, до принятия КАС РФ (2015г), исходя из советской схеме определения предмета административного права, считала, что административное правосудие относится к гражданскому процессу, поскольку дела рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства<sup>8</sup>. Такой подход, профессором К.С. Бельским признается неадекватным административно-правовым реальностям, которые имеют место в социальной жизни. По его мнению, в предмете административного права, как единого государственно-управленческого отношения, следует выделить два дополнительных, производных уровня общественных отношений: полицейские отношения и отношения административной юстиции, – что позволит создать новую систему административного права не по цивилистической схеме, а на самостоятельных основаниях<sup>9</sup>. Следуя такой структуре определения предмета административного права, автор в другой работе, выделяет ещё три её подотрасли: управленческое право, полицейское право и право административной юстиции<sup>10,11</sup>.

После принятия и введения КАС РФ, ситуация изменилось, учитывая это, например, профессор А.И. Каплунов предлагает представителям административно-правовой, административно-процессуальной и гражданско-процессуальной науки прекратить

---

<sup>5</sup> См.: Г. Бребан, Французское административное право., М.Прогресс.,1988. С. 362.

<sup>6</sup> См.: Административное право зарубежных стран. Учебник. М.: СПАРК. 2003. С. 289.

<sup>8</sup>Цит. по: Shafritz J.M. The Facts of File. Distionary of Public Administration. N.Y., 1985. P. 10.

<sup>9</sup> Щеглов В.Н. Иск в судебной защите гражданского права. Томск, 1987. С. 7; Судебная защита прав и свобод граждан. М., 1999. С. 19.

<sup>10</sup> См.: Бельский К.С. О некоторых актуальных проблемах административного права / По материалам «Лазаревских чтений» // Государство и право. 1997. № 6. С. 21–22.

<sup>11</sup> См.: Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 18–19, 21.

дискуссию, поскольку согласно волеизъявлению «законодателя», вопросы, связанные с процессуальной идентификацией административного судопроизводства, определением отраслевой принадлежности норм КАС РФ, решены в самом КАС РФ достаточно просто и надёжно<sup>12</sup>.

На самом деле с принятием КАС РФ, в России решены многие организационно-правовые вопросы административного судопроизводства, в том числе и вопрос об отраслевом принадлежности административной юстиции, административного судопроизводства, чего нельзя сказать о положении этих же институтов административного права Республики Таджикистан. Причиной такого положения дел, на наш взгляд заключается в следующем:

Во-первых, несмотря на то, что ст. 19 Конституция Республики Таджикистан каждому гарантирует судебную защиту, а это означает, что каждый может обращаться в суд за защитой, если считает, что его права и свободы нарушены или ущемлены и потребовать, чтобы его дело рассматривалось компетентным, независимым и беспристрастным судом. То не каждый гражданин понимает это именно так, ни каждый должностное лицо, в том числе судья, адвокат и работник прокуратуры, понимают, что под понятием судебной гарантии указанная конституционная норма, подразумевает и судебную защиту прав и свобод граждан от административного произвола, т.е., опираясь на эту статью граждане могут обращаться в суд за защитой от неправомερных актов, действий (бездействия) органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих.

В Конституции Республики Таджикистан, нет нормы на подобие ч. 2 ст. 46 Конституции РФ предусматривающий оспаривать в судебном порядке любые решения и действия (бездействия) орга-

---

<sup>12</sup> Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права в Российской Федерации // В сборнике материалов международной конференции «Контроль и надзор в сфере государственного управления, проблемы и пути совершенствования. Душанбе 2017 г., 13–14 октября». Душанбе «Дониш» 2017 г. С. 152.

нов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.<sup>13</sup> Однако, следует отметить, что статья 19 Конституции Республики Таджикистан сконструирован по новым правилам законотворческой деятельности, отвечающим требованиям времени и мировым стандартам, иными словами смысла больше, объема меньше. Такой подход если понятен юристам, научным работникам, интеллигенции и служащим, то может быть не совсем понятным для простых граждан. Кроме того, практические работники, в том числе и работники судов и правоохранительных органов, стараются понять все в буквальном смысле, в том числе и правоустанавливающие нормы. В результате многие считают, что в Конституции республики нет положения о праве на жалобу в связи с действительным или предполагаемым нарушением права, в частности органами государственной власти, должностными лицами и государственными служащими<sup>14</sup>.

Вместе с тем мы считаем, что ст.19 Конституции Республики Таджикистан предполагает беспрепятственный доступ к независимому суду и запрет на отказ в правосудии, неограниченное право на обращения в суд, в том числе на обращение с требованием рассмотреть в судебном порядке любые решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в связи с действительным или предполагаемым нарушением права и это право не может быть ограниченным даже в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 47 Конституции РТ). В дополнение к этому в ч. 2 ст. 32 Конституции РТ указано, что материальный и моральный ущерб, нанесенный личности в результате незаконных действий государственных органов, общественных объединений, политических партий, других юридических или отдельных лиц, возмещается в соответствии с законом за их счет. То есть, это также является институтом административной юстиции, право на возмещения ущерб-

---

<sup>13</sup> Конституция РФ 1993 г. Комментарий к Конституции РФ. Научно-практический комментарий и семантический словарь. М.: Берато-Пресс. 2003.

<sup>14</sup> Конституционный Суд и Верховный Суд Республики Таджикистан до сих пор не разработали и не приняли разъясняющие статью 19 Конституции РТ, постановления // См. Сборник Постановлений Конституционного Суда РТ, (2007–2015гг.); Сборник Постановлений Верховного Суда РТ (1994–2002 гг.); (2002–2012гг.).

ба за незаконные действия (бездействия) вышеуказанных госорганов и других лиц (п. 2, ч. 2. ст. 115 КАП РТ).

Во-вторых, как известно в научной литературе содержание института административной юстиции раскрывается через три основных аспекта: материально-правовой, организационный и формальный. В качестве основополагающего рассматривается материально-правовой аспект, определяющий, что предметом административной юстиции является административно-правовой спор в сфере публичного управления, основанием которого выступает нарушение незаконным административным актом прав и свобод частных лиц. Организационный аспект раскрывает особенности построения системы судов, разрешающих административные споры, а формальный – специфику процессуального порядка разрешения этих споров или административное судопроизводство.<sup>15</sup>

Материально-правовые основы административного правосудия заложены в нормах гражданского Кодекса Республики Таджикистан, так ч. 2 ст. 11 ГК РТ, устанавливает, что защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. А в ст. 13 этого же Кодекса определено, что ненормативный акт органа государственной власти или местного органа государственной власти, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными<sup>16</sup>.

Однако из диспозиции указанной статьи гражданского Кодекса не усматривается, что неправомерные действия (бездействий) органа государственной власти, должностного лица и государственного служащего приведшие к правовым последствиям и ущемляющие права граждан (физических и юридических лиц) также подле-

---

<sup>15</sup> См.: Соловьева А.К. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики. Дисс...канд. юр. наук., СПб. 1999. С. 8–9: 14–18.

<sup>16</sup> АМО РТ, 1999 г., № 6, ст. 153, ст. 154.

жат оспариванию в судебном порядке. К сожалению, такое нормативное установление нет и в других материально-правовых законодательных актах Республики Таджикистан<sup>17</sup>.

Вместе с тем, в ст. 249 ГПК РТ закреплено положение, в соответствии с которым суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений по заявлениям об оспаривании не только решений, но и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих.<sup>18</sup> То есть, на лицо правоустанавливающая норма имеющий материальное содержание, поэтому представляется, что при дальнейшем совершенствовании законодательства, возможно путем рекодификации данная норма должна перекачиваться в КАС РТ.

Изложенное свидетельствует о том, что национальный законодатель в ст. 13 ГК РТ (ч.1) утвердив право на обжалование не нормативных и нормативно-правовых актах органов государственной власти, вопрос об обжаловании действий (бездействий) этих органов, их должностных лиц и государственных служащих оставил открытым. Если учесть, что ч. 1 ГК РТ был принят 30 июня 1999 г. то до 5 января 2008 г. т.е. до момента принятия ст. 249 ГПК РТ, на протяжении 9 лет в республике не существовало право на обжаловании незаконных действий (бездействий) органов и чиновников

---

<sup>17</sup> В признанном утратившим силу Законе ТР «Об обращениях граждан» 1996 г. ч. 3 ст. 2 устанавливал, что к обращениям граждан относятся жалобы с требованием о восстановлении прав и законных интересов граждан, нарушенных действиями, бездействием либо решениями государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, а также их должностных лиц. (См. АМО РТ, 1996 г., № 24, ст. 368 / Доступно на сайте: <http://www.mmk.tj> (время посещения 08.10.2018г.). Однако в принятом в новом редакции этого закона, который переименован в Закон РТ «Об обращениях физических и юридических лиц» (АМО РТ, 2016 г., № 7, ст. 617 / Доступно на сайте: <http://www.mmk.tj> (время посещения 08.10.2018 г.) указанное положение не предусмотрено. И это понятно, так как в ст. 4 Сфера действий настоящего закона указывается, что действия закона не распространяется на обращения, рассматриваемые в судах в соответствии с процессуальными законодательствами республики.

<sup>18</sup> АМО РТ., 2008 г., № 1, ч.1., ст. 6., ст. 7. Доступно на сайте: [http:// WWW.mmk.tj](http://WWW.mmk.tj) (время посещения 08.10.2018 г.).

<sup>18</sup> АМО РТ., 2008 г., № 1, ч. 1., ст. 4, ст. 5. Доступно на сайте: <http:// WWW.mmk.tj> (время посещения 08.10.2018 г.).



государственного управления. Возникает вопрос, мог ли положение ч. 3 ст. 2 Закона РТ «Об обращениях граждан» 1996 г. (*в настоящее время утративший силу – С.И.*) восполнить этот законодательный пробел? На наш взгляд нет. Поскольку в этой норме конкретно не указывалось на права субъекта, что он может по этим основаниям обратиться в суд, иначе говоря конструкция указанной нормы не позволяла делать адекватный вывод о том, что действия (бездействий) органов и должностных лиц можно обжаловать в судебном порядке.<sup>19</sup> Возможно этим объясняется отсутствия в республике на этот период, судебной практики по делам публично-правового характера, следовательно, и отсутствия административно-судебного права в Республике Таджикистан на данный период развития страны.

В-третьих, в юридической литературе совершенно справедливо отмечается, что административная юстиция как механизм разрешения административно-правовых споров и защиты нарушенных прав не может и не должна противопоставляться административному судопроизводству. Их «взаимопересечение» имеет место как по субъектам, осуществляющим конфликто разрешающую и контрольную деятельность в сфере публичного управления, так и по предмету юрисдикционной деятельности. С субъектной точки зрения административное судопроизводство – это форма административной юстиции, представляющая собой деятельность судебных органов в процессе отправления правосудия по административным делам, т.е. административное правосудие<sup>20</sup>.

Кроме того, многие авторы, исходя из материального критерия, полагают, что деятельность общих судов по разрешению дел, возникающих из публично-правовых отношений, является ничем иным как своеобразной формой административной юстиции<sup>21</sup>. Исходя из этой концепции, например, А.Б. Зеленцов указывает, что

---

<sup>19</sup> АМО РТ, 1996 г., № 24., ст. 368; АМО РТ, 2016 г., № 7, ст. 617. Доступно на сайте: <http://www.mmk.tj> (время посещения 08.10.2018 г.).

<sup>20</sup> А.Б. Зеленцов. Конституция РФ 1993 г. и проблемы становления административной юстиции /Вестник РУДН, сер. Юридические науки 2004 г. № 1. С. 5–26.

<sup>21</sup> См.: Гражданское процессуальное право. Под ред. М.С. Шакарян. М.: Проспект, 2004, с. 306–307; Гражданский процесс / отв. ред. В.В. Ярков. М.: БЕК, 1999 г. и др.

<sup>21</sup> См.: Гражданское процессуальное право. Под ред. М.С. Шакарян. М.: Проспект, 2004, с. 306–307; Гражданский процесс / отв. ред. В.В. Ярков. М.: БЕК, 1999 г. и др.

в отличие от административной юстиции в строгом смысле слова, представляющей собой разбирательство административных споров специальными административными судами в соответствии со специальными административно-процессуальными актами, эту форму административной юрисдикции общих судов вполне можно обозначить как административная юстиция в широком смысле слова<sup>22</sup>. Мы солидарны с таким мнением, более того представляется, что современное положение административного судопроизводства в Республике Таджикистан, осуществляемые общими судами и экономическими судами вполне справляются с задачами административной юстиции и с учетом того, что данный институт находится все ещё на стадии формирования, мы считаем, что пока нет необходимости для создания специализированной системы административных судов республики. Хотя принятие в 2018г. КАС РУз и создание в Республике Узбекистан системы административных судов<sup>23</sup>, актуализирует вопрос о разработке и принятия КАС РТ и формирования самостоятельной системы административных судов и в Республике Таджикистан.

Возвращаясь к проблеме формирования административно-судебного права нам представляется, что следует согласиться с мнением профессора А.И. Каплунова о том, что переформатирование части гражданско-процессуальных норм в административно-процессуальные нормы (*в нашем предложении это рекодификация норм главы 23–24 ГПК РТ в КАС РТ – С.И.*) ставить вопрос о признании административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права, так как они регламентируют деятельность суда (судей) по осуществлению правосудия<sup>24</sup>. При таком подходе совершенно справедливо, на наш взгляд, говорить о самостоятельных отраслях права – *административное право*, которое уже существует и *административно-судебное право* Республики Таджикистан, которое находится на стадии до оформления.

---

<sup>22</sup> Зеленцов А.Б. цит. работа, с. 9.

<sup>23</sup> Каплунов А.И. цит. источник., Душанбе «Дониш» 2017 г. с.158.

<sup>24</sup> Указом Президента РУз от 21.02.2017 г. N УП-4966 / Собрание законодательства Республики Узбекистан, 27 февраля 2017 г., N 8, ст. 109; КАС РУз Утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. N ЗРУ-462.

В таком формате административное судопроизводство как составная часть входит в систему административно-судебного права Республики Таджикистан и понимается как институт данной отрасли права. После принятия Кодекса административного судопроизводства (КАС РТ), систему административно-процессуального права Республики Таджикистан будут составлять две группы процессуальных норм: первая, состоит из норм административно-процессуального законодательства, регламентирующих процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих публичное управление, т.е. норм, регламентирующие административные производства (административно-процедурные нормы), входящие в структуру административного процесса; вторая нормы административно-судебного законодательства, регулирующие деятельность судебной власти по отправлению административного судопроизводства, т.е. административно-судебное право. Поскольку в республике уже приняты КАП РТ, КоАП РТ, ПКоАП РТ, принятием КАС РТ, завершится формирования системы законодательства административно-процессуального права Республики Таджикистан.

*Владислав Игоревич Ковшевацкий,  
старший преподаватель кафедры  
административного права Московского  
университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук  
Kovshevatsky@yandex.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАПРЕТА**

В статье раскрываются основные теоретические и правоприменительные проблемы формирования института административно-правового запрета и его элементного состава. Проводится анализ юридических категорий «содержание» и «структура».

*Ключевые слова:* управление, запрет, институт, административное право, структура, содержание, классификация, цель, предмет.

Актуальность исследования вопроса о содержании и структуре института административно-правового запрета, его составных частях обусловлена самим характером этого правового феномена, в который входит широкий перечень общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления.

Для того, чтобы раскрыть структуру и содержание института административно-правового запрета необходимо разобраться в терминологии, понять какую смысловую нагрузку несут такие категории, как «содержание» и «структура»<sup>1</sup>.

Содержание включает в себя не только составные элементы того или иного объекта, но и их внутреннее построение и связи, т.е. структуру. Связанной с «содержанием» является «форма»<sup>2</sup>. Дефиниция формы употребляется в двух значениях: как способ выражения и как внутренняя организация содержания. В последнем прослеживается связь со структурой. Структура – главное составляющее содержания. Применительно к административно-правовым запретам проведем анализ его внутреннего построения – структуры<sup>3</sup>.

Основываясь на философском понимании понятий «содержание» и «структура», представляется логичным предложить такую дефиницию: под содержанием административно-правовых запретов понимается взаимосвязанная и систематизированная совокупность его структурных элементов, свойства, а также процессы, происходящие в ходе реализации запретительных мер.

В структуре института административно-правового запрета необходимо отразить две составляющие – статическая и динамическая. К первой относятся материально-правовые нормы, включающие субъект, цель, предмет, объект правового явления; ко второй –

---

<sup>1</sup> Стащенко С.П. Некоторые аспекты административного законодательства, устанавливающего ответственность в особых условиях // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 167–170.

<sup>2</sup> Матвеев П.А., Толстова И.А. административно-правовые модели государственной регистрации недвижимого имущества (на примере Российской Федерации и Украины). Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения») // Сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции. 2018. С. 408–417.

<sup>3</sup> Стащенко С.П. К вопросу о публичных информационных услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти. Правовая идея. 2014. № 10. С. 6.

процессуальные нормы, регулирующие действие и способы реализации института запрета.

Субъект института административно-правового запрета – непосредственно участник административно-правовых отношений, к которому применяются запретительные меры. Говоря о специальных административно-правовых запретах, относящихся к определенному кругу субъектов (к примеру, запреты в административно-деликтном законодательстве), конкретный субъект должен достаточно четко раскрываться в действующем законодательстве.

Проведем классификацию видов административно-правовых запретов по следующим основаниям:

1. В зависимости субъекта, к которому адресован административно-правовой запрет:

- административно-правовые запреты, применяемые в отношении к гражданам, иностранным гражданам, лицам без гражданства<sup>4</sup>;

2. административно-правовые запреты в отношении органов публичной власти;

3. административно-правовые запреты в отношении должностных лиц органов публичной власти;

4. административно-правовые запреты в отношении государственных и муниципальных служащих;

5. административно-правовые запреты в отношении предприятий, учреждений, организаций.

*Цель* административно-правового запрета – это желаемый результат, который государство стремится достигнуть посредством его применения. Запрет установлен в связи с тем, что противоправные действия могут причинить ущерб интересам общества и государства.

*Предмет* административно-правового запрета – определенные отношения, которые выражаются в отграничении (обособлении) субъекта от противоправного действия.

Многообразии управленческих отношений, регулируемых административным правом, позволяет нам выделить следующие группы административно-правовых запретов:

1. запреты в сфере экономики;

---

<sup>4</sup> Брунер Р.А., Аносов А.А. Административный запрет на посещение спортивно-массовых мероприятий // Современное право. 2017. № 6. С. 31–34.

2. запреты в социально-культурной сфере;
3. запреты в сфере деятельности правоохранительных органов;
4. запреты в межотраслевом управлении.

Объект административно-правового запрета – поведение субъекта.

Административно-правовые запреты безусловно являются средствами осуществления психического давления на субъекты, к которым они применяются с помощью правовой материи. Задача психического принуждения состоит в мотивировании субъекта к выполнению запретительных предписаний.

Особенностью норм административно-правового запрета является то, что при его соблюдении субъектом, отсутствует необходимость в осуществлении полномочий контрсубъекта, применяющего меры административного принуждения за нарушение требований запрета.

*Способ реализации* института административно-правового запрета – это формы, методы, его воздействия на социум в сфере осуществления публичной власти.

Реализация института административно-правового запрета возложена на органы публичной власти. Относительно запретов, адресованных к гражданам, такими органами выступают государственные органы исполнительной власти и местного самоуправления<sup>5</sup>. Управленческая деятельность таких органов и их должностных лиц реализуется в определенных формах, в зависимости от специфики возложенных на них задач и функций. Любая управленческая деятельность содержит в себе конкретные такие элементы, как связи, принципы, участники и элементы. По мнению Ю.Н. Старилова, органы публичного управления в каждом конкретном случае избирают специальную управленческую форму. Выбор подобной формы зависит от следующих показателей: соответствие компетенции органа государственной власти, назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, специфике поставленных задач, целям применения запрета, характеристикам объекта воздействия; распространяется в пределах ведения органа публичной власти.

---

<sup>5</sup> Шергин А.П. Запреты в административном праве // Юридическая техника. 2018. № 12. С. 654–659.

Осуществление контроля необходимо в течение всего процесса реализации административно-правовых запретов. Контрольно-надзорная деятельность должна сопровождать осуществление запретительных мер.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что выделение в структуре института административно-правового запрета двух составляющих: статического – законодательное установление самого запрета, и динамического – процессуальная реализация запрета в сфере государственного управления позволяет найти наиболее оптимальные формы и методы его осуществления. Контрольно-надзорная деятельность служит для установления правильного выбора движение правоприменительного процесса к поставленной цели. Судебный контроль за деятельностью органов публичной власти обозначают административной юстицией.

*Ольга Владимировна Курбатова,  
доцент кафедры административного  
права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
кандидат экономических наук, доцент  
statya2015@mail.ru*

## **ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ**

В статье анализируются подходы к пониманию сущности публичных услуг в контексте теории сервисного государства. Подчеркивается, что отождествление публичных услуг с государственными неоправданно, они должны рассматриваться как целое и часть. Кроме того, рассмотрена взаимосвязанная с категорией «публичная услуга» категория «публичный интерес».

*Ключевые слова:* публичное администрирование; государственное управление; публичная власть; сервисное государство; социальное государство; публичная услуга; государственная услуга; публичный интерес.

В процессе проведения в России административной реформы появились новые понятия: «публичные услуги», «государственные услуги», «социальные услуги».

Система публичного администрирования переживает глубокие преобразования, суть которых в том, что контрольные и юрисдикционные функции исполнительных органов отходят на второй план, выдвигая вперед необходимость эффективного и гарантированного обеспечения удовлетворения потребностей частных лиц в публично-правовой сфере<sup>1</sup>. В деятельности органов исполнительной власти прослеживается переход на клиентскую ориентацию, что отражает появление функций государства по предоставлению публичных услуг населению.

Совершенствование деятельности органов исполнительной власти по оказанию услуг предполагает четкое понимание термина «публичная услуга». Мы согласны с мнением Е.А. Мамай о том, что в идеале наука должна идти опережающими темпами, занимаясь предвидением развития общественных отношений и их законодательного регулирования. Однако в России в рассматриваемой сфере публичных услуг именно проведение административной реформы подтолкнуло науку к осмыслению происходящих процессов реформирования сферы государственного управления. Развитие законодательного регулирования сферы публичных услуг идет опережающим темпом по отношению к науке, что влечет отставание научного осмысления и отставание научного стратегического планирования как такового<sup>2</sup>.

Категория «публичные услуги» появилась с развитием теории сервисного государства, в рамках которой государство понимается как субъект оказания рассматриваемых услуг, обязанный обеспечивать достойное жизнеобеспечение человека, защиту его прав и свобод<sup>3</sup>. Такому пониманию государства способствуют положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие, что Российская Федерация – социальное государство.

---

<sup>1</sup> А.В. Винницкий. Институт публичных услуг в России: перспективы развития в контексте европейского опыта // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 10. – С. 1–27. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.1015. URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_10152.html](http://e-notabene.ru/al/article_10152.html) (дата обращения: 20 января 2019 г.).

<sup>2</sup> Е.А. Мамай. Стратегия законодательного регулирования публичных услуг в современной России: тенденции и ошибки // Юридическая техника. 2015. № 9. – С. 445.

<sup>3</sup> О.В. Романовская. Политико-правовое учение М. Ротбарда и основы сервисного государства в России // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» 2018 Т. 6, № 1 (21). URL: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращение: 20 января 2019 г.).



Следует констатировать, что в настоящее время отсутствует единое понимание сущности публичной услуги. В российском законодательстве отсутствует определение публичной услуги. Хотя в некоторых международно-правовых актах, например, в Конвенции ООН против коррупции 2003 года, термин «публичная услуга» используется. Что, в свою очередь, предполагает его последующее раскрытие в актах национального законодательства.

И в научной литературе, и в документах программного характера<sup>4</sup> публичная услуга отождествляется с государственной. Имеющиеся легальные определения государственной услуги приведены для целей конкретного нормативного правового акта.

Анализ выделенных в научной литературе признаков публичных услуг<sup>5</sup> дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое. Перечислим эти признаки: обеспечивают деятельность общезначимой направленности; имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими; осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти либо другим субъектом; основываются как на публичной, так и на частной собственности; выгоды от многих публичных услуг потребляются не тем лицом, которое обратилось за услугой, а совокупностью третьих лиц; ресурсное обеспечение процесса предоставления услуг возлагаются на государственный или местный бюджет<sup>6</sup>.

Н.В. Путило отмечает, что отождествление государственных услуг с публичными услугами приводит к отождествлению деятельности государственных органов с деятельностью организаций, пре-

---

<sup>4</sup> Например, в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 30 ноября 2010 г., от 22 декабря 2011 г. // СПС Консультант Плюс.

<sup>5</sup> Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. – с. 5; А.Е. Шаститко. Организационные рамки предоставления публичных услуг. // Вопросы экономики. 2004. № 7. – с. 153; Л.К. Терещенко. Услуги: государственные, публичные, социальные. // Журнал российского права. 2004. № 10. – с. 17; С.А. Кудреватых. Некоторые проблемы гражданско-правового регулирования оказания публичных услуг // Вестник ЮУрГУ. 2006. № 13. – с. 266; С.Н. Неделько, И.А. Мурзина, С.Н. Егоров. Понятие государственной услуги как категории государственного управления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2008. № 3. – 6–7.

<sup>6</sup> Последние два признака предложены в статье О.В. Симагиной. Подходы к формированию качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. – С. 196.

доставляющих населению услуги массового характера<sup>7</sup>. Включение в деятельность по предоставлению публичных услуг собственно государственных или муниципальных органов вовсе не обязательно. Как отмечает Е.А. Мамай, во многих случаях допустима и даже оправдана автоматизация этой деятельности, когда, к примеру, гражданин, даже не проявляя никакой инициативы, получает необходимое ему благо от государства. Таким образом одновременно воплощаются идеи «сервисно-ориентированного государства» и «социального государства»<sup>8</sup>.

Публичные услуги надо понимать шире, так как это услуги, имеющие публичную (общественную) значимость. Такое понимание было продемонстрировано и в некоторых решениях Конституционного Суда Российской Федерации<sup>9</sup>.

Категория «публичные услуги» тесно связана с категорией «публичный интерес», под которым в юридической литературе понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития<sup>10</sup>. Существенной особенностью публичных интересов является то, что они имеют официальное признание и поддержку со стороны государства и обеспечиваются его правовой защитой.

Публичный интерес отражается в разных отраслях права. В рамках данной статьи обозначим административно-правовой аспект. Административное право отражает не все публичные интересы, а преимущественно те из них, которые выявляются в рамках предмета его регулирования. Публичные интересы, обеспеченные

---

<sup>7</sup> Н.В. Путило. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя) // Журнал российского права. 2017. № 8. – с. 81.

<sup>8</sup> Е.А. Мамай. Стратегия законодательного регулирования публичных услуг в современной России: тенденции и ошибки // Юридическая техника. 2015. № 9. – С. 444.

<sup>9</sup> См. Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2010 № 1082-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Страховая компания «УРАЛПРОС»” на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 20, пунктов 2 и 3 статьи 27 Федерального закона “Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств”» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Ю.А. Тихомиров. Административное право и процесс: полный курс. – М.: ЮР-ИНФОРМЦЕНТР, 2003. – С. 62.

административным правом, приобретают значение нормативных ориентиров деятельности и критерия принятия правовых актов и иных документов. При этом надо иметь в виду, что административное право как отрасль публичного права должна обеспечивать приоритет публичных интересов, формировать у членов общества социально активное правомерное поведение, а в необходимых случаях предусматривать применение мер принудительного воздействия (мер пресечения неправомерного поведения, административных наказаний)<sup>11</sup>.

Анализ научной литературы показывает, что публичные услуги рассматривают и как форму реализации функций публичного субъекта<sup>12</sup>; и как форму официально востребованного подтверждения права обладания имущественным благом или профессиональным навыком<sup>13</sup>; и как благо; и как деятельность.

Как благо публичные услуги представляют следующим образом:

- как частные (индивидуализированные) блага, предоставляемые органами государственной власти и управления гражданам и организациям (физическим и юридическим лицам)<sup>14</sup>. При этом некоторые авторы конкретизируют, что данные носящие адресный характер индивидуальные блага предоставляются не только органами государственной власти, но и местного самоуправления, неограниченному кругу лиц, добровольно обратившихся в целях удовлетворения своих потребностей<sup>15</sup>;

- как особые разновидности экономических благ – виды полезной деятельности, не создающие материальных ценностей или

---

<sup>11</sup> В.В. Альхименко, Н.Г. Салищева, А.А. Гришкова. Публичный интерес в административном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. – С. 107.

<sup>12</sup> Н.В. Путило. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления (10 лет спустя) // Журнал российского права. 2017. № 8. – С. 84.

<sup>13</sup> И.В. Поникаров. Теоретические подходы к пониманию определения публичной услуги // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. – С. 17.

<sup>14</sup> Шаститко А.Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7. – с. 150–155.

<sup>15</sup> Л.Т. Бакулина, А.А. Шишкин. Публичные услуги в социальной сфере // Бизнес в законе. 2012. № 3. – С. 61.

самостоятельного материального продукта для удовлетворения общественных потребностей, которые формируются общественным сектором экономики<sup>16</sup>.

Учитывая, что любое государство, в том числе и либеральное, обладает свойством определенной отчужденности от общества, что и делает его важным орудием упорядочения конфликта частных интересов, В.П. Воробьев и И.А. Мурзина предлагают понимать под публичной услугой лишь те блага, которые предоставляются не обществу в целом, а его отдельным гражданам и ассоциациям. И в этом смысле публичная услуга становится важным социальным институтом<sup>17</sup>.

В немецкой правовой литературе публичная услуга рассматривается как реализация позитивного государственного управления<sup>18</sup>. Позитивное управление (управление по предоставлению услуг) является тем видом публичного управления, в результате осуществления которого расширяется и укрепляется (улучшается) правовое положение гражданина или гражданину предоставляются услуги. Наиболее ярким примером данного вида управления является предоставление социальных услуг<sup>19</sup>.

Как деятельность, а также как результат такой деятельности публичные услуги рассматриваются в статье И.В. Понкина<sup>20</sup>. Так, публичные услуги – это реализуемая в рамках публичного управления в публичных интересах ингерентная для органов публичной власти деятельность (форма деятельности) и результат (продукт) такой деятельности по предметам, находящимся в исключительной компетенции публичной власти (в рамках «традиционной» модели публичного управления), или в случаях, когда дефицит или полное

---

<sup>16</sup> В.П. Кайсарова. Теория и практика управления сферой публичных услуг // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Сер. 5. Вып. 4. С. 90.

<sup>17</sup> В.П. Воробьев, И.А. Мурзина. Институциональные аспекты развития публичных услуг в современном российском обществе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2011. № 2. – С. 115–116.

<sup>18</sup> А.Ф. Килина. Понятие публичных услуг в российском и немецком праве // Информационные проблемы в сфере административного права: сб. статей / отв. ред. И. Л. Бачило. – М.: Институт государства и права РАН, 2005. – С. 107.

<sup>19</sup> А.Ф. Васильева. Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал российского права. 2007. № 12. – С. 66.

<sup>20</sup> И.В. Понкин. Понятие публичных услуг // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1. – С. 136.

отсутствие частной инициативы в предоставлении такого рода услуг при условии их особой социальной и/или правовой важности вынуждают публичную власть брать оказание этих услуг на себя, организованная и реализуемая в соответствии с положениями законодательства деятельность, направленная на постоянное, универсальное и регулярное удовлетворение сопряженных с публичными интересами партикулярных потребностей личности, общества (и его социальных групп), организаций.

Профессор Ю.А. Тихомиров предлагает всю совокупность государственных, муниципальных, бюджетных, социальных и частных услуг, оказываемых как неограниченному кругу субъектов пользования, так и отдельному гражданину, считать «публичными услугами»<sup>21</sup>.

В заключении отметим следующее. Идея сервисного публичного управления основывается в том числе и на эффективном предоставлении публичных услуг. В связи с этим в первую очередь необходимо определить сущность публичной услуги, что в дальнейшем будет способствовать разработке модели правового регулирования публичных услуг.

*Елена Сергеевна Матьянова (Губенко),  
доцент кафедры финансового права  
Российского государственного  
университета правосудия, к.ю.н.  
e.gubenko@inbox.ru*

## **ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МИР ДЕНЕГ**

В статье рассматриваются преобразования мира денег в результате произошедших качественных изменений, связанных со стремительным распространением интернета и развитием информационно-компьютерных технологий

---

<sup>21</sup> Ю.А. Тихомиров. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты. Доклад на VI международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов». Секция № 4 «Эволюция правовых институтов» («Модернизация государства и права») // URL: <http://www.hse.ru/ic6/report33.doc> (дата обращения: 20 января 2019 г.).

*Ключевые слова:* цифровая революция, цифровые финансовые технологии, цифровой банкинг, криптовалюта, банковские платежные карты электронная платежная система, электронные деньги, национальная система платежных карт, наличное денежное обращение.

Трансформация традиционной экономики в цифровую экономику обусловлена началом эпохи цифровой революции во всех сферах жизни общества. Термином «цифровая революция» характеризуются радикальные изменения, вызванные во второй половине XX века цифровыми коммуникационными и вычислительными технологиями, которые стали широко использоваться как на бытовом уровне, так и в экономике.

Современные цифровые новации российской национальной платежной системы соответствуют прогрессу информационных и компьютерных технологий. Основное внимание новых технологий направлено на процесс «оцифровки» денежной сферы. Специалисты выделяют в этом процессе три основных направления: 1) появление цифровой финансовой технологии блокчейн и функционирующих на её основе криптовалют – виртуальных денег, позволяющих строить денежные отношения в обход официальной банковской системы; 2) предоставление услуг цифрового банкинга, позволяющего выстраивать дистанционные отношения между банком и клиентом; и 3) распространение и использование банковских платежных карт, количество которых в 2018 году может достичь 13,6 млрд единиц<sup>1</sup>.

Криптовалюта – это цифровые единицы взаиморасчета (электронная наличность), выпуск и учет которых децентрализован и никем не контролируется<sup>2</sup>. Особенность криптовалют заключается в том, что они создаются частными лицами посредством интернета и компьютеров, минуя официальную финансово-банковскую сферу, чем и представляют опасность для всей финансовой системы, как мировой, так и в масштабах отдельно взятой страны.

Именно поэтому новейшие тенденции в финансово-банковском секторе связаны с готовностью некоторых банков возглавить

---

<sup>1</sup> Мировой рынок платежных карт 2012–2018 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.plusworld.ru/journal/online/art163481/>.

<sup>2</sup> См.: Основная идея и суть электронных денег [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://crypto-bay.ru/kriptovalyuta/chto-takoe-kriptovalyuta-prostyimi-slovami.html>.

процесс цифровой революции в финансовом мире, а это может привести к кардинальным изменениям не только в сфере банковских услуг, но и в мировой финансовой системе. Изменения, прежде всего, связаны с процессами создания субъектами финансово-банковской сферы виртуальных (цифровых) денег – разного рода криптовалют на основе технологий блокчейн (регистрации операций в распределенном реестре).

Первоначально реакция официальных властей различных стран на появление частных цифровых валют была неоднозначной, были попытки и жестких запретов, вплоть до установления уголовной ответственности за создание и распространение криптовалют, и попытки договариваться с творцами новых валют. В конечном итоге в процесс создания новых валют включились и коммерческие банки<sup>3</sup>, и центральные банки многих стран, например Китая, Англии, Канады, Нидерландов, Швеции и др. Центральный банк Китая сформировал рабочую группу по созданию государственной цифровой валюты еще в 2014 году. В настоящее время объявлено о тестовом запуске цифровой валюты, созданной на основе технологий блокчейн<sup>4</sup>. Близок к созданию государственной цифровой валюты и Банк Англии<sup>5</sup>.

Банк России также начал работу над созданием национальной цифровой валюты<sup>6</sup>. Об этом было объявлено в июне 2017 года на

---

<sup>3</sup> См, например: Банки Японии создают национальную цифровую валюту [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.plusworld.ru/professionals/391050/>; Четыре крупных банка создадут новую цифровую валюту [Электронный ресурс]. Режим доступа: РБК: <https://www.rbc.ru/finances/24/08/2016/57bd58059a7947dc092e7638>; Десять ведущих банков мира работают над созданием криптовалюты [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2017/08/31/731819-desyat-bankov-kriptomvalyuti>.

<sup>4</sup> Чжолинь Ч. Юань станет виртуальным. Центробанк Китая приступил к разработке цифровой национальной валюты // РГ. 27 февр. 2017. Спецвыпуск № 7207 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2017/02/27/centrobank-kitaia-pristupil-k-razrabotke-cifrovoj-nacionalnoj-valuty.html>.

<sup>5</sup> Банк Англии предлагает создать национальную криптовалюту [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://bitnovosti.com/2015/10/05/bank\\_anglii\\_predlagaet\\_sozdat\\_nacionalnuju\\_valutu/](https://bitnovosti.com/2015/10/05/bank_anglii_predlagaet_sozdat_nacionalnuju_valutu/).

<sup>6</sup> Банк России приступил к созданию национальной цифровой валюты [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.penzainform.ru/news/global/2017/06/02/bank\\_rossii\\_pristupil\\_k\\_sozdaniyu\\_natsionalnoj\\_tcifrovoj\\_valyuti.html/](http://www.penzainform.ru/news/global/2017/06/02/bank_rossii_pristupil_k_sozdaniyu_natsionalnoj_tcifrovoj_valyuti.html/).





рынкам (интернет-трейдинг) и т.д. Современные банки все больше развивают связи «клиент – банк» через мобильный Интернет, предоставляя клиентам следующие категории услуг: Банк-Клиент; Интернет-Клиент; SMS-Услуги; Личный кабинет; Телефон-Клиент; Визирующую подпись; Быструю подпись.

Наиболее привлекательным цифровой банкинг является для малых и средних банков, поскольку экономия на персонале и помещениях для таких представителей банковского бизнеса является ключевым средством выживания и конкуренции. Так, в сфере малого и среднего банковского бизнеса стали появляться виртуальные (электронные) банки, средством общения с клиентами для которых являются SMS-сообщения, компьютеры, банкоматы и роботы-автоответчики<sup>8</sup>.

*Банковские платежные карты.* По данным Банка России доля операций с использованием расчетных и кредитных карт в общем количестве и объеме безналичных операций физических лиц составляла 54% и 2% соответственно. Предполагается, что использование банковских платежных карт в расчетных операциях в ближайшие годы будет нарастать за счет использования национальной системы платежных карт, запущенной в эксплуатацию с 15 декабря 2015 года в качестве розничной платежной системы, направленной на обслуживание физических лиц для обработки платежей с использованием платежных карт на относительно мелкие суммы.

Создание национальной системы платежных карт стало возможным в связи с появлением на российском финансовом рынке национальной платежной системы, на базе которой была создана правовая и технологическая инфраструктура для национальной системы платежных карт – электронные платежные системы, а в качестве платежного инструмента – электронные денежные средства. *Электронные платежные системы* представляют собой подвид пла-

---

<sup>8</sup> Дальнейшее развитие виртуального банковского бизнеса, по мнению экспертов, может привести к тому, что существующие сегодня банки, имеющие хотя бы офис с несколькими сотрудниками в котором есть телефон, куда можно позвонить и получить ответ на свои вопросы, могут исчезнуть и тогда останутся только логины, пароли, автоответчики и роботы, оказывающие банковские услуги, и это будет уже 100-процентный цифровой банкинг. См.: *Катасов В.Ю.* Цифровые финансы. Криптовалюты и электронная экономика. Свобода или концлагерь? (Серия «Финансовые хроники профессора Катасонова»). – М.: Книжный мир, 2017. – С. 100. (320 с.).

тежной системы, включающей совокупность технической инфраструктуры и платежных механизмов, обеспечивающих, с использованием каналов связи сети Интернет, дистанционное осуществление транзакций электронных платежей за товары, работы, услуги или получение наличных денег через технические устройства.

Основы правового статуса и правила использования электронных денежных средств закреплены в Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», а также в нормативных актах Банка России. Для популяризации и распространения электронных денежных средств среди клиентов – физических лиц Банк России издал Памятку «Об электронных денежных средствах»<sup>9</sup>. Электронные денежные средства еще называют электронными деньгами.

Юридический смысл *электронных денежных средств* заключается в том, что они представляют собой бессрочные денежные обязательства эмитента на предъявителя в электронной форме, выпуск (эмиссия) в обращение которых осуществляется эмитентом, как после получения денежных средств, в размере не менее объема, принимаемых на себя обязательств, так и форме предоставленного кредита. Обращение электронных денежных средств производится в рамках электронной платежной системы путем уступки права требования к эмитенту, порождая обязательства последнего по исполнению денежных обязательств в размере, предъявленных денежных средств. Учет денежных обязательств в электронной форме осуществляется на специальном устройстве. С экономической точки зрения, *электронные денежные средства* – платежный инструмент, которые представляют собой хранящиеся в электронном виде на программно-техническом устройстве, принадлежащем держателю, единицы стоимости, принимаемые в качестве платежного средства при осуществлении расчетов между контрагентами сделки и выражающие сумму обязательств эмитента перед держателем.

Правовая и экономическая сущность электронных денег позволяет сделать вывод, что электронные деньги, функционируя в электронной платежной системе в качестве prepaid-фи-

---

<sup>9</sup> Письмо Банка России от 20 декабря 2013 г. № 249-Т [Электронный ресурс]. СПС КонсультантПлюс.

нансового актива, не являются полноценными деньгами с присущими им функциями. В частности, электронные деньги лишь ограниченно выполняют основные функции денег. Так, электронным деньгам не присуща функция меры стоимости, поскольку они не выступают в качестве всеобщего эквивалента стоимости товаров, работ и услуг; электронные деньги имеют ограниченную функцию средства обращения, поскольку могут быть использованы только в расчетах с участием физических лиц; электронные деньги не в полной мере выполняют функцию средства накопления, поскольку не могут быть оформлены во вклад с возможностью получать на него проценты<sup>10</sup>; электронные деньги ограниченно выполняют функцию средства платежа, поскольку их использование в расчетах фактически представляет собой обмен на денежное обязательство оператора электронной платежной системы, которое погашается законным средством платежа – реальными деньгами; не выполняют электронные деньги и функцию мировых денег, поскольку не используются в международных расчетах по причине ограничений, содержащихся в национальном законодательстве стран-участников международных соглашений<sup>11</sup>.

Основным толчком для создания национальной системы платежных карт послужили принятые финансовые санкции в отношении России. В частности, такие международные платежные системы как Visa и MasterCard без уведомления приостановили обслуживание платежных карт нескольких крупных российских банков, которыми было эмитировано несколько сотен тысяч банковских карт этих платежных систем.

Правовой основой для создания национальной системы платежных карт послужило принятие Федерального закона от 05.05.2014 № 112-ФЗ<sup>12</sup>, внесшего поправки в Закон о национальной

---

<sup>10</sup> Подробнее см.: *Исаев М.Е.* Функции электронных денег // Известия высших учебных заведений. Сер.: Экономика, финансы и управление производством. 2011. № 4. С. 13–16.

<sup>11</sup> Подробнее см.: *Тянушева Н.Ю., Дюдикова Е.И.* Электронные деньги через призму денежных функций // Финансы и кредит. 2016. № 16. С. 40–49 [Электронный ресурс]. Режим доступа: КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnye-dengi-cherez-prizmu-denezhnyh-funktsiy>.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

платежной системе, а уже в феврале 2015 года международные платежные системы VISA и MasterCard перевели операции в пределах территории России по своим платежным картам в процессинговый центр национальной системы платежных карт<sup>13</sup>.

Деятельность национальной системы платежных карт регулируется Законом о национальной платежной системе, «Стратегией развития Национальной платежной системы» и «Концепцией создания национальной системы платежных карт». В частности, стратегия развития национальной системы платежных карт к ключевым показателям текущего развития российской национальной системы платежных карт относит: 1) обеспечение существенной доли национальных платежных инструментов – платежных банковских карт «Мир» в общем объеме рынка внутрироссийских переводов денежных средств с использованием электронных денежных средств; 2) охват национальными платежными инструментами – платежными банковскими картами «Мир» не менее 85% граждан, получающих за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов пенсии, заработную плату, стипендии, социальные пособия и денежное довольствие военнослужащих<sup>14</sup>.

Представляется, что при создании национальной системы платежных карт законодатель преследовал исключительно национальные платежные интересы страны, однако следует заметить, что именно банковские платежные карты используются по всему миру в качестве основного инструмента для замещения наличных денег в обращении на безналичные денежные средства. Сторонники, как из числа официальных властей, так и из числа представителей науки и бизнеса приводят различного рода аргументы в пользу снижения

---

<sup>13</sup> См.: MasterCard подписала договор о переходе на процессинг НСПК // Банки.ру. 2015. 12 янв. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=7551869>; Visa перевела внутрироссийские транзакции на процессинг НСПК // ТАСС. Экономика и бизнес. 2015. 19 февр. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/1779841>

<sup>14</sup> Стратегия развития национальной системы платежных карт, утверждённая решением Наблюдательного совета АО «НСПК» от 6 февраля 2015 года (протокол № 7 от 09.02.2015) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nspk.ru/about/investor-relations/strategy/>.

наличного денежного обращения и постепенного перехода на безналичные расчеты. Например, в качестве убедительных аргументов приводится: 1) удобство платежей и расчетов. Таковые возможны как через мобильные устройства, предоставляющие дистанционный доступ к банковским счетам, так и через различные считывающие устройства посредством использования банковской платежной карты; 2) переход только на безналичные расчеты позволит сделать экономику «прозрачной». Например, при переходе только на безналичные расчеты легко выявить коррупционеров; лиц, занижающих налогооблагаемую базу, в целях снижения налоговой нагрузки; торговцев людьми, человеческими органами или наркотиками; лиц, финансирующих террористов, других криминальных субъектов или противоправные схемы; 3) снижение наличных денег в обращении позволит сэкономить денежные средства, сопоставимые с суммой, равной 1–2% ВВП. Именно на такую сумму, по подсчетам специалистов, составляют расходы на перевозку, инкассацию, проверку и хранение денежной наличности.

По мнению специалистов<sup>15</sup>, вышеприведенная аргументация лишь верхняя часть айсберга и не отражает истинную картину. Многочисленные публикации лишь констатируют, что по всему миру ведется активное вытеснение наличных денег из оборота, и в этом задействованы и чиновники, и политики, и журналисты, и представители официальной науки. Одним из немногих, кто осмелился высказать предположение об истинных причинах процесса перехода на безналичный оборот, является **Валентин Юрьевич Катасонов**, д.э.н., профессор, председатель Русского экономического общества им. С.Ф. Шаранова. Он, как представитель старшего поколения, обладающий серьезным жизненным опытом и академическими знаниями в области науки о финансах, не сомневается в лукавстве силь-

---

<sup>15</sup> См.: Электронные платежи вытесняют наличные деньги [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.h2t.ru/blog/9032.html>; Будущее наличных расчетов и электронных средств платежа [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://promdevelop.ru/nalichnye-ili-elektronnye-dengi/>.

ных мира сего и предрекает, что «... вместе с безналичными деньгами грядет эпоха электронной диктатуры. На смену диктатуре “классических” денег идет диктатура денег цифровых»<sup>16</sup>.

*Анатолий Васильевич Нестеров,  
д.ю.н., профессор,  
кафедра уголовного права, уголовного  
процесса и криминалистики Российского  
университета дружбы народов  
nesterav@yandex.ru*

## **МЕСТО ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СВЕДЕНИЯХ, ОТОБРАЖАЮЩИХ ПЕРСОНУ: СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНЫЙ АСПЕКТ**

Рассмотрены дискуссионные вопросы правового регулирования правоотношений, связанных с персональными данными. Аргументирована необходимость установление правовой позиции персоны. Показано, что легальное определение персональных данных не соответствует современным требованиям. Предложено несколько логических конструкций для описания фундаментальных свойств персоны, которые могут быть отображены правовыми категориями.

*Ключевые слова и фразы:* Персона, телесные свойства, субъектные свойства, наблюдательские данные, умственный продукт, инфо-продукт, инфокоммуникационный продукт.

Многочисленные громкие факты утечки персональных данных привели к тому, что спустя почти 10 лет после принятия ФЗ РФ «О персональных данных» (далее Закон) вопрос о их правовом положении вновь стал актуальным и важным, поэтому целью исследования является нахождение места персональных данных в сведениях о персоне с точки зрения судебной экспертизы.

Известно два основных мнения по поводу правового регулирования правоотношений, связанных с персональными данными.

---

<sup>16</sup> *Катасонов В.Ю.* Ликвидация наличных денег грозит электронно-банковским концлагерем [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ruskline.ru/news\\_rl/2017/03/01/likvidaciya\\_nalichnyh\\_deneg\\_grozit\\_elektronnobankovskim\\_konclagerem/](http://ruskline.ru/news_rl/2017/03/01/likvidaciya_nalichnyh_deneg_grozit_elektronnobankovskim_konclagerem/).

Первое утверждает, что персональные данные являются объектом публичного права<sup>1</sup>, а второе подразумевает, что по факту то, что называется, пользовательские данные явно или скрыто позволяет получить доступ к персональным данным, и которые используют в коммерческих целях, должны регулироваться гражданским правом<sup>2</sup>.

Также известно мнение одного из основателей интернета Тима Бернса-Ли, который считает, что интернет не надо регулировать, а персональные данные можно защищать на технологической основе путем перехода на одно-ранговую сеть в рамках блокчейна, которую его команда уже разрабатывает примерно 1,5 года<sup>3</sup>.

Проблема с использованием персональных данных возникла после того, как Роскомнадзор стал проверять инфокоммуникационных посредников и появились вопросы к критерию определения, что относить к персональным данным. К сожалению, Минкомсвязи РФ не смог ответить на этот вопрос, о чем заявил официально на своем портале. Если ранее в Законе критерий персональных данных был рамочным, то теперь эти рамки существенно расширились. Фактически законодатели и министерство переложило определения этого критерия на судебные органы, которые продемонстрировали противоречивую судебную практику. В этой связи, судебным экспертам как лицам, обладающим не только технической, но и правовой компетентностью, приходится самостоятельно решать этот вопрос<sup>4</sup>.

Для правильного понимания того, что называется персональные данные необходимо остановиться на соотношении фундаментальных правовых категорий данных, сведений и информации, на которое в российском законодательстве не обращают внимание.

---

<sup>1</sup> Савельев А. Направления регулирования Больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. С. 122–144.

<sup>2</sup> Бизнес на персональных данных: как добиться успеха и не преступить закон? (дата размещения: 22.11.2018) URL: <https://habr.com/ru/company/digitalrightscenter/blog/427233/> (дата обращения: 21.01.2019).

<sup>3</sup> Косован С. «Отец интернета» хочет вернуть ему децентрализацию с помощью проекта Solid (дата размещения 04.06.2018. URL: <https://coinspot.io/people/otec-interneta-hochet-vernut-emu-decentralizaciyu-s-pomoshhyu-proekta-solid/>) (дата обращения: 21.01.2019).

<sup>4</sup> Нестеров А.В. Экспертика: Общая теория экспертизы. – М.: НИУ ВШЭ, 2014. – 261 с.

Слово «информация» стало использоваться в СССР начиная с конца 50-х годов прошлого века на основании книги Н. Винера<sup>5</sup>, в которой он определил информацию как содержание сведений. Действительно, из одних и тех же сведений разные люди могут извлечь разные объемы содержания (информации) и та информация будет полезней, которая увеличивает вероятность достижения цели<sup>6</sup>. В это же время стали использовать слово «данные» в контексте со словом «ЭВМ» как машиночитаемые сведения. Таким образом, необходимо использовать термин «сведения/данные», в том числе в связке с персоной, т.к. персональная информация может собираться вручную на бумажных документах со сведениями.

Так как сведения/данные могут быть использованы в информационной коммуникации, то известно понятие сообщений, которое отличается от сведений тем, что имеет адресные реквизиты, и поэтому сообщения рассматриваются элемент инфо-коммуникации, которые поддерживаются соответствующими посредниками. Отметим, что существует и транспортные коммуникации.

Следующий вопрос заключается в том, почему именно сейчас заговорили о персональных данных? Это связано с тем, что в ЕС в 2018 г. вступил в действие Регламент, посвященный личным данным, который был принят в 2016 г.<sup>7</sup>. В соответствии с ним личные (персональные) данные граждан должны быть использованы для идентификации пользователей в инфокоммуникационной среде на основе их идентификаторов, но при этом анонимность пользователей не запрещается.

В Законе для этих целей используется слово «определение», что существенно расширяет содержание слова «персонифицирование», с помощью которого можно определить персону на основе «персонифицированного учета». Отметим, что в Законе персона обозначается как субъект персональных данных.

---

<sup>5</sup> Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – 2-е издание. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1961. – 344 с.

<sup>6</sup> Нестеров А. В. Соотношение категорий отражения и отображения, а также их связи с категорией информации // НТИ. Сер. 2. Информационные процессы и системы. 2018. № 3. – С. 1–5.

<sup>7</sup> Общий регламент ЕС по защите данных и российские операторы персональных данных URL: [http://www.gratanet.com/up\\_files/General\\_regulations\\_of\\_data\\_protection\\_in\\_EU4.pdf](http://www.gratanet.com/up_files/General_regulations_of_data_protection_in_EU4.pdf) (дата обращения: 21.01.2019).



Для правильного понимания правовой категории «персональных данных» необходимо остановиться на правовой категории «персоны», которая слабо исследована в правовой доктрине.

Правовая категория персоны может характеризовать юридически значимые свойства тела человека, его позицию в легальном правовом поле и/или человека как автора/продуцента умственных продуктов.

Телесные свойства человека могут отображаться в виде биометрических сведений/данных, которые используются для персонифицирования человека, т.к. представляют его уникальные свойства.

Правовая позиция (положение) персоны определяется как ее субъектное юридическое положение в юридически значимой ситуации в виде юридического субъекта, в частности, гражданина РФ, тем самым индивидуализирует ее. Человек и гражданин РФ обладает конституционными свободами, правами и/или законными интересами как конституционными благами, что подразумевает наличие гражданских полномочий, включающих его обязанности и ответственность. Физическое лицо как субъект учитывается во многих персонифицированных учетах, в частности, при достижении определенного возраста в паспортном учете. При этом осуществляется идентификация гражданина путем приписывания определенных идентификаторов (средств идентификации) в виде паспортных реквизитов (номер паспорта и т.д.). Именно с помощью этих средств идентификации идентифицируют гражданина в юридически значимой ситуации.

Пользователь инфокоммуникационной среды может выступить в качестве не только интерактивного пользователя, но и как умственный продуцент, который самостоятельно продуцирует умственные продукты. К умственным продуктам можно отнести интеллектуальные продукты, в том числе ОРИДиСИ, инфо-продукты и/или инфокоммуникационные продукты.

Отметим, что если ОРИДиСИ являются охраняемыми объектом гражданского права, то определенные инфо-продукты и/или инфокоммуникационные продукты являются охраняемыми объектами информационного права.

Обратим внимание на то, что с логической точки зрения все три составляющие категории умственного продукта могут пересекаться и определять три категории сложных умственных продуктов,

состоящих из двух основных категорий и одного сложного умственного продукта, состоящего из трех основных категорий. Собственно говоря, в действительности интеллектуальный умственный продукт, как правило, состоит из всех трех составляющих.

Психофизические и/или психосемантические свойства человека как автора произведения и/или продуцента умственного продукта всегда отображаются в этих продуктах, и эти следы используют судебные эксперты для выявления персон, имеющих к ним отношение. Например, это может быть почерк человека или авторская манера. Эти свойства и сведения можно рассматривать как исключительные.

Таким образом, для персонифицирования персоны по сведениям, отображающим ее, необходимы уникальные телесные, индивидуальные субъектные и/или исключительные авторские сведения, которые неповторимо отображают персону.

Но для получения исключительных сведений о персоне необходимы носители умственных продуктов, т.е. сведения, которые располагаются в них. Поэтому необходимо говорить о правовой категории документа, которая может состоять из категорий носителя, сведений и/или информации, а также мета сведений, содержащих реквизиты, позволяющих его идентифицировать. Это важно, т.к. некоторые документы можно исследовать только по их оригиналу.

Итак, человек как персона выступает продуцентом сведений о своей персоне, поэтому он является исходным обладателем (держателем) этих сведений.

Далее перейдем к систематизации любых данных, т.к. данные в электронно-цифровом виде не могут существовать без метаданных. Кроме того, программы (приложения) также представляют данные, которые выполняют роль машинных команд. Категория данных может состоять из категорий инструктивных (процедурных) данных, декларативных данных и/или метаданных. К декларативным данным можно отнести веб-контент, который включает все интерактивные связи пользователей и/или их взаимодействия в виде лайков, ссылок и/или комментариев. К метаданным можно отнести данные о персоне, веб-контенте и/или иные служебные данные. Таким образом, персональные данные являются метаданными о персоне-пользователе. Но также важен и персональный контент, который размещают сами пользователи о своей персоне.

Отметим, что пользователь может быть анонимным, зарегистрированным и/или защищенным клиентом, поэтому объем пользовательских данных, содержащих его персональные данные, может быть различным.

Следующим вопросом, на который надо дать ответ, является: как информационные и/или инфокоммуникационные посредники используют пользовательские данные (сведения и/или сообщения), на работу с которыми пользователи дают свое согласие?

Как оказалось, они их используют не только в технологических, но и в коммерческих целях, что побудило некоторых авторов публикаций говорить о том, что часть дохода должна идти на расходы по обеспечению защиты персональных данных, увеличение бесплатного доступа к веб-контенту, а также на уменьшение оплаты посреднических услуг.

В этой связи, обратим внимание на пользовательское соглашение, которое должно состоять как минимум из трех частей, и пользователь имеет свободу выбора дать свое согласие на работу с пользовательскими данными, как по одной, так и двум или трем из них. Так же он имеет свободу выбора давать согласие на работу с его персональным веб-контентом, как посреднику, так и иным пользователям.

В частности, работа с любыми данными подразумевает их хранение, обработку и/или использование. В хранение входит сбор/доступ, накопление/копирование и/или сохранение данных.

Поэтому персона как продуцент данных обладает свободой открыть или закрыть данные. Категория открытых данных может состоять из категорий объектов общественного достояния, общих данных и/или свободных данных. Общедоступные данные подразумевают наличие к ним общего доступа, в том числе анонимных пользователей, и не более того. Объекты общественного достояния могут использовать любые субъекты, но без их обработки и с соблюдением нематериальных прав авторов/продуцентов. Под свободными данными понимаются данные, которые можно обрабатывать на основе свободных лицензий. Полностью открытые данные подразумевают, что к ним имеется общий доступ, их можно свободно обрабатывать с помощью известных программных средств и произвольно использовать.

Если персона хочет закрыть свои данные, то она может выбрать следующее юридическое состояние (режим) для них: приватное, секретное (тайное) и/или конфиденциальное.

В заключении остановимся на том, что категория инфокоммуникационных продуктов, в частности, рекламных сообщений, логически связана с категорией персональных данных, что позволяет таргетировать рекламу и пользователи получают ее в навязчивом виде, который мешает им работать в интернете. Кроме того, интернет вещей позволяет наблюдать за персоной, которая находится в публичном пространстве с помощью камер видеонаблюдения. Также отслеживаются траектории перемещения смартфона и навигатора автомобиля персоны. Не остаются не зафиксированные сведения о сообщениях персоны в виде телефонных разговоров, электронной почты, активности в социальных сетях, в магазинах и банках.

Некоторые пользователи считают, что «нам нечего скрывать», но это не так. Досье с пользовательскими и/или наблюдательскими данными уже не только накапливаются, но и пускают в оборот, что может привести к тому, что персоне могут отказать в работе, кредите, страховке, а также в воздействии на личные интересы.

Последнее связано с тем, что персоны через инфокоммуникационный продукт могут получать коммуникативную составляющую, которая может влиять на человека, минуя его сознание<sup>8</sup>. Это может позволить глобальным корпорациям или правительствам государств воздействовать на психику персон, а также на коллективное и/или массовое сознание. Зная интересы персон с помощью глубокой обработки, анализа и/или синтеза больших пользовательских данных можно оказывать влияние на предпочтения пользователей, потребителей и/или субъектов электорального выбора, которые будут выгодны определенным группам глобальных корпораций и/или политических сил.

---

<sup>8</sup> Нестеров А. В. О соотношении коммуникации и информации // Сборник статей по материалам международной научной конференции «Наука о коммуникации как дисциплина и область знания в современном мире: диалог подходов». – М.: НИУ ВШЭ, 9–11 июля 2015 г. – С. 81–83.

*Выводы и предложения.* Инфо-продукты и инфокоммуникационные продукты производятся и используются во всех областях жизнедеятельности, которые регулируются правом, поэтому для легального правового регулирования правоотношений, связанных с такими продуктами необходим Информационный кодекс. Современное состояние информационно-коммуникационной среды может существенно влиять на судьбы ее пользователей, но законодательств о персональных данных недостаточно полно охраняет конституционные свободы, права и законные интересы персон. Дальнейшее отсутствие легального определения критерия персональных данных недопустимо.

*Максим Михайлович Прошунин,  
д.ю.н., профессор кафедры финансового  
права Российской государственный  
университет правосудия  
mproshunin@mail.ru*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНСУЛЬТАТИВНОГО БАНКОВСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ**

Настоящая статья раскрывает содержание нового направления развития банковского надзора в России – консультативного банковского надзора. В статье раскрываются организационно-правовые основы построения и развития консультативного банковского надзора, а также предлагаются пути решения существующих правовых вопросов.

*Ключевые слова и фразы:* банковский надзор, карательный банковский надзор, консультативный банковский надзор, кредитные организации, административные санкции, цифровизация, SupTech.

В настоящее время одной из актуальных задач в деятельности Банка России выступает переход от карательного надзора к консультативному банковскому надзору. Карательный надзор может быть определен как деятельность уполномоченного органа или организации, направленная на выявление нарушений действующего

законодательства и применение мер воздействия, включая меры административной ответственности за допущенные нарушения.

Исходя из этимологии слова консультативный – совещательный, с совещательными правами<sup>1</sup> следует говорить о совещательном, консультативном характере надзора.

По нашему мнению, консультативный надзор следует определить как надзор, направленный на совместное выявление надзорным органом и поднадзорным субъектом потенциальных нарушений, предоставление консультаций со стороны уполномоченного надзорного органа или организации для предотвращения нарушения, привлечение к ответственности поднадзорной организации и ее должностных лиц исключительно в случае, если предоставленные регуляторные рекомендации не были исполнены.

Неоспоримым достоинством консультативного надзора является желание обеих сторон предотвратить наступление негативных последствий, при которых надзорный орган обязан применить наиболее жесткие меры надзорного реагирования в виде отзыва лицензии на осуществление определенной деятельности.

Наиболее динамично развивающимся сектором финансового рынка является банковский сектор и собственно деятельность Банка России, который пытается применить наиболее современные подходы к осуществлению надзорно-контрольной деятельности.

Рассмотрим основные организационно-правовые принципы, которые могут быть положены в основу консультативного банковского надзора в Российской Федерации.

Во-первых, законность как принцип соблюдения действующего законодательства, включая банковское законодательство Российской Федерации. Неукоснительное следование букве и духу закона должно отличать как надзорного, так и поднадзорного субъекта. Реализация консультативного банковского надзора будет невозможна, если один из участников, в особенности, надзорный орган будет не соблюдать нормативно установленные требования.

---

<sup>1</sup>[https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_synonims/64726/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9](https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims/64726/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9) (доступ 24.01.2019)

Во-вторых, прозрачность консультативного надзора должна быть выражена в отчетности Банка России на ежеквартальной основе, где должна быть представлена информация о реализованных мерах по консультативному надзору и достигнутых результатах. Так, при всех открытости Банка России на официальном сайте Банка России отсутствует информация о начале реализации консультативного банковского надзора.

При этом прозрачность консультативного надзора предполагает дихотомию: прозрачность ведения банковской деятельности хозяйствующими субъектами, а именно предоставление исчерпывающей информации надзорному органу при осуществлении последним консультативного надзора.

В-третьих, компетентность предполагает наличие знаний и опыта у сотрудников надзорного или контрольного органа, которые дают возможность анализировать текущую деятельность кредитной организации делать выводы. Как отмечает Заместитель Председателя Банка России Д. Тулин, для реализации консультативного надзора сотрудникам Банка России потребуется досконально знать бизнес и людей, которые с этим бизнесом работают. В идеале мы должны быть для них бесплатными бизнес-советниками в интересах кредиторов, вкладчиков и даже в интересах миноритарных акционеров, хотя это законом и не предписано<sup>2</sup>. Беспорно, нельзя быть бизнес-советниками, если не имеешь достаточных экономических и правовых знаний.

В-четвертых, немаловажно обеспечить информированность Банка России через перечень отчетности, предоставляемой в соответствии с Указанием Банка России от 8 октября 2018 № 4927-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> ЦБ предлагает изменить надзор за банками с карательного на консультативный // <https://www.youtube.com/watch?v=bZtzYuzcRxo&list=RDUcX9BhGcsPA&index=16> (доступ 24.01.2019).

<sup>3</sup> Указание Банка России от 08.10.2018 № 4927-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации» // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru/> 19.12.2018.

В рамках работы Службы текущего банковского надзора следует закрепить систему текущей отчетности и систему показателей, сигнализирующих о возможных негативных отклонениях для последующей реализации консультативного банковского надзора.

В-пятых, консультативный надзор должен быть полным, непрерывным и постоянным, что может обеспечить автоматизированная система обработки отчетности кредитных организаций. Такая система в меньшей мере будет зависеть от возможных отсутствий куратора, уполномоченного сотрудника Банка России в силу болезни, отпуска и т.д.

Одним из направлений цифровизации является развитие технологии SupTech, которую можно определить как совокупность инновационных технологий для обеспечения надзорной деятельности. К таким инновационным технологиям можно отнести искусственный интеллект, big data, облачные технологии, машинное обучение.

Банк России может использовать SupTech («Надзорные технологии») для проведения анализа данных кредитных организаций относительно операций участников рынка с целью выявления случаев мошенничества. В том числе может проводить анализ взаимосвязанных заемщиков, анализировать и прогнозировать уровень спроса на наличные средства, а также проводить анализ стабильности организаций, исходя из имеющихся платежных данных. Таким образом, инновационные технологии помогут Центральному банку упростить различные административные процедуры и перевести процесс взаимодействия с участниками рынка финансовых услуг в цифровую плоскость<sup>4</sup>.

В-шестых, законодательно следует предусмотреть гарантии исключения привлечения к административной ответственности за нарушения, допущенные впервые и о которых поднадзорный субъект сообщает в надзорный орган. Здесь Банку России важно завоевать доверие финансовых институтов путем исключения применения административной ответственности за правонарушения. Такой подход поднимет вопрос привлечения должностных лиц Банк России к дисциплинарной и административной ответственности за неисполнение своих должностных обязанностей в рамках надзорных

---

<sup>4</sup> <https://www.vbr.ru/banki/novosti/2018/02/08/regylyator-planiryet-ispolzovat-suptech-dlya-viyavleniya-mosennikov/> (доступ 05.01.2019).



проверок Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации.

В-седьмых, невмешательство в оперативную деятельность поднадзорного субъекта. В настоящее время в федеральном законодательстве прямо предусмотрено, что «главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов. Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами»<sup>5</sup>. Рекомендации Банка России не должны быть вмешательством в оперативную деятельность кредитной организации. В любом случае «последнее слово» должно оставаться за руководством кредитной организации. Следует предусмотреть правовые гарантии от «избыточного» надзора.

Как отмечает руководитель НАУФОР «Если раньше проверки брокерского сообщества регулятором носили разовый характер, были тематическими, плановыми или при возникновении оснований (жалоб), то с переходом к проактивному надзору проверка ЦБ фактически становится постоянной. Надо понимать, что поддерживать диалог с Банком России в нужном темпе тяжело, дорого и сопряжено с риском ошибок, за которые он наказывает. ЦБР теперь требует от поднадзорных не только отвечать на запросы и выполнять предписания регулятора, но и предоставлять информацию о некоторых операциях, отвечать на вопросы, связанные с бизнес-решениями и стратегией»<sup>6</sup>.

И наконец, в-восьмых, важен сам принцип консультативности (совещательности), предполагающий диалог надзорного органа и поднадзорного субъекта, направленный на предотвращение реализации рисков регуляторного и иного характера. В настоящее время может иметь место практика, когда на основании запросов о разъяснении действующего законодательства, включая нормативные акты Банка России, структурные подразделения Банка России определяют их как возможные «рисковые» участки и направляют

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

<sup>6</sup> Проактивный надзор ЦБР дорого обходится участникам рынка // <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=15997> (доступ 31.01.2019).

соответствующие запросы с целью получить информацию о текущем состоянии дел. Такая практика не способствует повышению доверия между надзорным и надзираемым органами.

В этой связи, важно нормативно запретить надзорному органу применять меры надзорного реагирования на основании информации, предоставленной поднадзорным субъектом. Надзорные меры могут быть применены по итогам неисполнения или ненадлежащего исполнения Банком мероприятий по предотвращению реализации регуляторного или иного риска или по факту его реализации.

В заключении банковский консультативный надзор может быть определен как совместная деятельность Банка России и кредитных организаций, направленная на совместное выявление потенциальных нарушений, предоставление консультаций со стороны надзорного органа для предотвращения нарушения, привлечение к ответственности кредитной организации и ее должностных лиц исключительно в случае, если предоставленные регуляторные рекомендации не были исполнены.

В настоящее время Банк России в рамках развития консультативного банковского надзора закладывает организационно-правовую основу для консультативного финансового контроля, который может быть применен в бюджетной, налоговой, страховой, валютных сферах путем имплементации указанных выше организационно-правовых принципов, требующих обязательного закрепления в нормативных правовых актах соответствующей направленности.

***Голибчон Бакоевич Санавваров,***

*к.ю.н., доцент кафедры  
конституционного права ТГУПП*

*Тел: +992928398174*

*sanavvarov@mail.ru*

## **МИГРАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются вопросы административно-правовой регламентации миграции и миграционных процессов как объект админи-

стративного права. Проведен общетеоретический и сравнительно-правовой анализ правового регулирования возникновения, изменения и прекращения миграционных правоотношений.

*Ключевые слова:* Таджикистан, миграция, миграционные правоотношения, регулирование, государство, воздействие, административное право, система.

На современном этапе развития общественной жизни в Республике Таджикистан проблематика разрешения миграции является одной из приоритетных направлений государственной политики Правительства страны. В своем очередном Послании Основатель мира и национального единства — Лидер нации, Президент Республики Таджикистан уважаемый Эмомали Рахмон отметил, что: «Таджикистан многие годы обеспечивает не только свою безопасность, но и безопасность региона, постсоветских и даже европейских стран, являясь щитом на пути распространения наркотиков, оружия, терроризма и экстремизма, незаконной миграции»<sup>1</sup>.

По статистическим данным Министерства труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан, число мигрантов, которые выезжали с территории Республики Таджикистан на 2018 году Таджикистана в другие страны на заработки, сократилось на почти на 8%, а в период девять месяцев 2018 года из страны на заработки за рубежом выехали около 360 тысяч мигрантов, что по сравнению данного периода 2017 года данный показатель меньше почти на 32,3 тысячи человек, из них около 310,36 тысячи мужчин и 48,7 тысячи женщин<sup>2</sup>. Отрадно, что указанные цифры показывают на определённый темп снижения потока выезда мигрантов с территории страны, однако, по сути, любое перемещение населения на наш взгляд требуют четкого нормативно-правового регулирования. Как справедливо отмечает А.Н. Жеребцов: «Многообразные общественные отношения, возникающие в процессе территориального перемещения населения, нуждаются в правовом регулировании, что обосновывается самой природой

---

<sup>1</sup> Послание Основателя мира и национального единства – Лидера нации, Президента Республики Таджикистан уважаемого Эмомали Рахмон в Маджлиси Оли от 26.12.2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/69>.

<sup>2</sup> Электронный ресурс: Режим доступа.

этих отношений, имеющих важное экономическое, политическое, социальное и демографическое значение для развития общества»<sup>3</sup>.

В системе современной юридической науке административного права, одной из основных аспектов формирования и развития правовой регламентации государственно-властного воздействия на миграционных процессов среди населения является их правовое регулирование. В связи с этим, решение проблематики административно-правового регулирования миграционных правоотношений, выявление особенностей государственного управления указанными процессами является одной из основных задач теории административного права.

В предыдущих исследованиях нами было отмечено, что в Республике Таджикистан происходит активный процесс административной реформы, направленный на демократизацию государства, повышение уровня защиты прав и законных интересов личности, укрепление правопорядка, усиление роли институтов гражданского общества. В условиях такого реформирования возникла настоятельная потребность в комплексном анализе миграционных правоотношений как объект административно-правового регулирования.

Необходимо отметить, что понятие «миграционное правоотношение» или «миграционные процессы» применяются для обозначения вида правоотношений, которые возникают в процессе территориального перемещения определенного субъекта, в ходе которого он реализует свои права и обязанности. Они возникают в связи с удовлетворением мигрантом определенной социальной потребности. На этом основании, основные виды миграционных потоков, которые нуждаются в правовом регулировании, «дифференцируются в зависимости от социальной потребности в территориальном перемещении на внутреннюю (социально-экономическую) миграцию, где юридически значимой социальной потребностью будет приобретение нового места пребывания или жительства; внешнюю миграцию – духовные или иные социальные интересы, временное пребывание или постоянное проживание на территории иностранного государства; внешнюю трудовую миграцию – занятие трудовой де-

---

<sup>3</sup> Жеребцов А.Н. Современные проблемы административно-правового регулирования миграционных правоотношений // Общество и право, 2009, № 2.

тельностью и получение вознаграждения за свой труд; вынужденную миграцию – сохранение жизни и здоровья, ликвидация дискриминации в отношении мигранта и членов»<sup>4</sup>.

Значительный темп развития миграционных процессов ставят перед органами государственного управления задачи по своевременному их выявлению и разрешению. Как справедливо пишет Н.П. Азаров: «Медлительность в данных вопросах приводит к неравномерности распределения трудовых ресурсов, криминализации «теневого» управления миграционными потоками, коррупции, экономическим потерям, увеличению социальной напряженности»<sup>5</sup>.

Необходимо отметить, что в системе объектов административно-правового регулирования, миграционные правоотношения занимают особое место, так как они имеют свою специфику. Исходя из того, что они могут возникать, изменять, и прекращаться, в структуру указанных правоотношений входят объект, субъект и содержание.

Выражая солидарность с мнениями исследователей отметим, что такая система правоотношений возникают непосредственно с участием уполномоченного органа государственного управления, и по сути они и есть административно-правовые отношения, которые имеют свои особенности<sup>6</sup>. Следовательно, результативное и своевременное государственное регулирование миграционных процессов требует установления четких правовых механизмов регулирования указанных отношений, ибо «многоаспектность этих отношений обуславливает необходимость создания разветвленной системы правовых норм, направленных как на обеспечение прав мигрантов, так и на регламентацию различных процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере»<sup>7</sup>.

Необходимо отметить, что суть миграционных правоотношений заключается в процессе территориального перемещения определенных лиц для удовлетворения своих социальных, экономических

---

<sup>4</sup>Вакуев М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: Автореф. дне... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2006. – С. 11.

<sup>5</sup> Азаров Н.П. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Москва. 2010. – С. 2.

<sup>6</sup> Азаров Н.П. Указ соч.

<sup>7</sup> Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. Учебник. [Текст]. – Москва, Контракт. 2008. – С. 9.

нужд. Следовательно, как было отмечено, они возникают, изменяются или прекращаются. Основанием их возникновения, изменения и или прекращения в период перемещения лица может стать:

- событие или действие, которые вынудили лица для его перемещения по определенной территории;

- факт или же событие территориального перемещения человека;

- акт уполномоченного органа государственного управления, в отношении человека, в результате которого он приобретает, изменяет, реализует или прекращает свой правовой.

По этому поводу правильно приводит А.Н. Жеребцов, что: «Особенностью оснований возникновения миграционного правоотношения (юридического факта) является то обстоятельство, что основная масса миграционных правоотношений возникает, изменяется, реализуется или прекращается согласно действующему закону или административному акту. Так, лицо приобретает статус беженца или вынужденного переселенца в силу закона и на основании административного правоприменительного акта миграционного органа. Правовой статус трудового мигранта прекращается по основаниям, предусмотренным нормами подзаконного нормативного правового акта, и в соответствии с административным правоприменительным актом миграционного органа»<sup>8</sup>.

Таким образом, результат возникновения миграционных процессов имеют непосредственный связь с действием или бездействием и/или событиям. Более того, они могут возникать вследствие наличия или же отсутствия взаимной воли сторон указанного правоотношения. В качестве объекта миграционных правоотношений выступают материальные и духовные блага, которые получает человек при его территориальном перемещении как жизнь, здоровье, возможность осуществления реализации субъективных прав, место жительства человека, где он впервые пребывает, перемещение человека и приобретение более новых навыков и умений, духовные и материальные его ценности и др.

---

<sup>8</sup> Жеребцов Н.А. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: (Комплексный анализ теории и практики). Дисс. д-ра. юрид наук. 12.00.14. Москва. 2009. – С. 27.

Итак, объект миграционных правоотношений – это система материальных и духовных благ человека и действия субъектов правоотношения, которые должны охраняться нормами законодательства. Особенность содержания объектов миграционного правоотношения определяется административным правоприменительным актом уполномоченного государственного управления. Отсутствие данного акта может препятствовать реализации правового статуса мигранта.

*Марина Анатольевна Штатаина,*  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права Юридического  
института Российского университета  
дружбы народов

## **УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются проблемы внедрения в России управления по результатам, раскрываются встающие в связи с этим задачи совершенствования административно-правового регулирования государственного управления.

*Ключевые слова и фразы:* административное право, государственное управление, управление по результатам, национальные проекты.

На протяжении последних пятнадцати лет российское государство стремится внедрить систему государственного управления по результатам. Первоначально в целях повышения международной конкурентоспособности российской экономики ставились задачи модернизации и обеспечения эффективности государственного управления.

Во-первых, предпринимались попытки увязать бюджетное финансирование с объемом выполненных работ. Так, Министерство финансов РФ в целях более точного определения государственных услуг, требующих государственного финансирования, в 2008 г. разработало механизмы определения и утверждения государственных

заданий. Предусматривалось, что все федеральные бюджетные и автономные учреждения должны предоставлять услуги на основе государственных заданий, в которых указываются: объем услуг, непосредственные результаты или работы, которые должны быть предоставлены, получены или выполнены в течение следующих трех лет; индикаторы предоставления услуг (прежде всего количество услуг и объем работ); объемы финансирования предоставления услуг на следующие три года; требования технического и кадрового характера в отношении предоставления услуг.

Во-вторых, переход к управлению по результатам предполагал определение долгосрочных и среднесрочных социально-экономических приоритетов. В 2008 г. Правительство РФ утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup> Долгосрочные цели и стратегии стали разрабатываться применительно к отдельным сферам и секторам управления.<sup>2</sup> В 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».<sup>3</sup>

В-третьих, неоднократно предпринимались попытки найти подходы к комплексному решению проблем управления по результатам и объединить все имеющиеся инструменты в рамках одного механизма. Так, были разработаны 43 государственные программы по пяти направлениям: новое качество жизни; инновационное развитие и модернизация экономики; эффективное государство; сбалансированное региональное развитие; обеспечение национальной безопасности.<sup>4</sup> Государственные программы охватывают регулятивные, тарифные инструменты, налоговые стимулы, субсидии, ведомственные целевые программы, федеральные целевые программы, приоритетные национальные проекты. Каждая программа

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. была одобрена Указом Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г.; были разработаны национальные стратегии развития транспорта, природных ресурсов, энергетики и др.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

<sup>4</sup> См.: <https://programs.gov.ru/Portal/>.



содержит план развития (реформирования), обосновывает необходимость совершенствования нормативно-правовой базы и устанавливает сроки проведения преобразований.

В-четвертых, разрабатывалась система оценки эффективности деятельности государственных органов. В 2007 г. были определены показатели эффективности, методики оценки и формы отчетов о достигнутых результатах деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.<sup>5</sup> Сведения о результативности собирались из разных источников: с одной стороны, из данных Федеральной службы статистики, с другой – от министерств и государственных органов, а с третьей – из опросов населения. В 2008 г. разработанный подход был распространен на городские округа и муниципальные районы. Доклады субъектов РФ до 1 сентября каждого года представляются Президенту России, а доклады глав местных администраций городских округов и муниципальных районов до 1 мая направляются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Перечень показателей эффективности деятельности государственных органов неоднократно менялся, в настоящее время он установлен Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 14.11.2017 № 548.<sup>6</sup> Оценки регулирующего воздействия внедрены и на федеральном уровне.

Таким образом, была проделана огромная работа по организационному и регулятивному обеспечению управления по результатам. Реформирование государственного управления должно было сопровождаться соответствующим нормативно-правовым обеспечением, однако оно, как правило, катастрофически запаздывало. Основное внимание законодателей было уделено нормативно-правовому регулированию предоставления государственных и муниципальных услуг. Был принят важный Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных

---

<sup>5</sup> Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007 года № 825 // СЗ РФ. 02.07.2007. № 27. Ст. 3256.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 20.11.2017. № 47. Ст. 6963.

услуг»,<sup>7</sup> однако многие вопросы, касающиеся понятия и статуса государственных и муниципальных услуг, решены не были.

Акты, внедряющие инструменты управления по результатам, лишь затрагивали процедурные вопросы, а их решение было передано самим государственным органам. Колоссальные силы были потрачены на подготовку административных регламентов государственных органов, когда сначала каждый орган самостоятельно разрабатывал сложные процедуры, а затем лишь копировал предложенные типовые формы. При этом теоретические административно-правовые вопросы определения целей, задач, функций, полномочий государственных органов, видов, стадий и этапов административных процедур так и не были решены на законодательном уровне. Ведомственное нормотворчество привело к разрастанию объема нормативного материала, снижению его качества и девальвации административно-правового регулирования.

Внедрение управления по результатам затронуло все публично-властные субъекты, но руководящим органам – Правительственной комиссии по результативности бюджетных расходов, Правительственной комиссии по административной реформе (разрабатывала стандарты и административные регламенты), а также Министерству финансов (занимался вопросами бюджетирования, ориентированного на результат) – необходимой управленческой координации достичь не удалось.

При определении эффективности деятельности учитывались прежде всего количественные показатели. Большинство из них предоставлялись заинтересованными государственными органами, поэтому исключать их неточность и вероятность манипулирования не приходится. Неслучайно оценки деятельности государственных органов, полученные по опросам граждан, зачастую существенно отличались от официально представленных сведений.

Результаты внедрения новых подходов оказались значительно более скромными, чем ожидалось. Множественность показателей (министерствам приходится отчитываться более чем по 100 показателям), сложность ведения документации и полицентричность процессов управления, а также несовпадение оценок эффективности деятельности государственных органов, которые представлены по оп-

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

росам населения и по данным государственных органов – эти и подобные им проблемы привели к пересмотру методов внедрения новых управленческих техник.

Пришлось обратить большее внимание еще на одну составляющую управления по результатам – ответственность государственных органов перед обществом. В 2018 г. была поставлена задача оценивать эффективность государственного управления не по количеству проведенных мероприятий или построенных объектов, а прежде всего по социальным результатам.

Во исполнение нового подхода разработан механизм подготовки и реализации национальных проектов, рассчитанных на период 2019–2024 гг.<sup>8</sup> Каждый из 12 национальных проектов<sup>9</sup> предполагает достижение определенных социально значимых показателей. Так, в Национальном проекте «Здравоохранение» установлены девять целей и целевых показателей, в том числе следующие: 1) снижение смертности населения трудоспособного возраста до 350 случаев на 100 тыс. населения; 2) снижение смертности от болезней системы кровообращения до 450 случаев на 100 тыс. населения; 3) снижение смертности от новообразований, в том числе от злокачественных, до 185 случаев на 100 тыс. населения; 4) снижение младенческой смертности до 4,5 случая на 1 тыс. родившихся детей; 5) ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь<sup>10</sup>. Национальный проект «Образование» предполагает достижение двух целей: обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования; воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. Целями и целевыми показателями национального проекта «Демогра-

---

<sup>8</sup> Паспорта национальных проектов утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации.

по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.

<sup>9</sup> Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019 // <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>.

<sup>10</sup> Там же.

фия» признаны: увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 на одну женщину; увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни; увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом.<sup>11</sup>

Переход от экономических к социальным показателям требует серьезной проработки каждого из направлений, нового уровня оценки регулирующего воздействия каждого государственного органа. С точки зрения административного права необходима увязка и обновление законодательства в административно-политической, хозяйственно-экономической и социально-культурной сферах.

Национальные проекты объединяют несколько федеральных проектов с региональными. Так, национальный проект «Здравоохранение» объединяет восемь федеральных проектов: развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи; борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями; развитие экспорта медицинских услуг; борьба с онкологическими заболеваниями; развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям; обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами; развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий; создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ). Национальный проект «Демография» включает пять федеральных программ: финансовая поддержка семей при рождении детей; содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет; старшее поколение; укрепление общественного здоровья; спорт – норма жизни.

Подключение к национальным проектам государственных органов всех уровней управления требует пересмотра вопросов взаимодействия центральных, региональных и местных органов. Правительство РФ установило, что по вопросам реализации национальных проектов сначала заключаются соглашения федеральных ми-

---

<sup>11</sup> Там же.

нистерств с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а затем региональные органы заключают соответствующие соглашения с органами местного самоуправления. Между тем в нашей стране до сих пор не решен вопрос правовой природы таких соглашений, как не решена и проблема нормативно-правового регулирования административных договоров. Важно также поставить вопрос об уточнении законодательного регулирования передачи полномочий, в том числе делегирования полномочий государственных органов. К сожалению, многие вопросы на практике становятся неразрешимыми в связи с отсутствием четких и определенных правовых норм, касающихся ответственности государственных органов при осуществлении ими совместных полномочий Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, административно-правовое обеспечение осуществления национальных проектов потребует разработки новых нормативных правовых актов, закрепляющих современные институты административного права, таких как административные процедуры, государственные и муниципальные услуги, административные договоры. Если будет пересмотрена и признана важнейшая роль современного административного права в обеспечении государственного управления, то многие вопросы становления социального государства в нашей стране удастся решить.

*Татьяна Владимировна Ярошенко,  
кафедра гражданского права и процесса  
Балтийский Федеральный Университет  
им. И. Канта, к.ю.н., доцент  
t.yaroshenko2011@yandex.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА ПО ДЕЛАМ ОБ ОБЪЯВЛЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ДЕЕСПОСОБНЫМ (ЭМАНСИПАЦИЯ)**

Статья раскрывает вопросы участия прокурора по делам об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) в форме дачи заключения по делу. Основное внимание в работе автор уделяет анализу положений Гражданского процессуального кодекса Рос-

сийской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации. Анализируется судебная практика, вносятся некоторые предложения по совершенствованию законодательства.

*Ключевые слова и фразы:* гражданский процесс; Гражданский процессуальный кодекс РФ; Гражданский кодекс РФ; эмансипация; заключение прокурора; особое производство.

В современных реалиях развития общества уделяется достаточное внимание защите прав и интересов несовершеннолетних. Одной из их форм защиты выступает институт эмансипации.

Эмансипация является одним из случаев «досрочного» наступления полной дееспособности у несовершеннолетнего наряду с вступлением в брак. Правовое регулирование эмансипации осуществляется нормами Гражданского кодекса РФ и Гражданского процессуального кодекса РФ. Согласно ст. 27 Гражданского кодекса РФ эмансипация наступает по достижении лицом 16 лет при наличии определенных условий<sup>1</sup>. Данный институт появился в российском гражданском праве только с введением в действие части первой ГК РФ в 1994 году путем заимствования из европейского законодательства с целью обеспечить возможность участия несовершеннолетнего в гражданском обороте. Объявление его полностью дееспособным расширяет круг его прав и обязанностей, кроме того, меняет его социальный статус, несовершеннолетний становится полноправным субъектом гражданского права. Таким образом, он может осуществлять в полном объеме все гражданские права, на него распространяются все гражданские обязанности, за исключением тех, для которых законом специально предусмотрен возрастной ценз<sup>2</sup>.

Процесс эмансипации может проходить по инициативе несовершеннолетнего в двух формах: административной и судебной. В первом случае заявление об объявлении несовершеннолетнего

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51 (ред. от 03.08.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 (ред. от 25.12.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

полностью дееспособным рассматривается органом опеки и попечительства (при согласии родителей несовершеннолетнего), во втором – судом (при отсутствии согласия родителей). Согласно статье 228 ГПК РФ такие дела рассматриваются судом в порядке особого производства, то есть закон исключает возможность спора по поводу эмансипации несовершеннолетнего. Суд должен лишь проверить фактические обстоятельства дела на предмет их соответствия части 1 статьи 27 ГК РФ и вынести решение, устанавливающее правовой статус несовершеннолетнего, либо отказать в удовлетворении требования заявителя.

Дела указанной категории рассматриваются при обязательном участии прокурора, а также самого заявителя, его родителей и представителя органа опеки и попечительства<sup>3</sup>. Обязательное участие прокурора обусловлено существенным изменением положения несовершеннолетнего в гражданском обороте и необходимостью обеспечить соблюдение его процессуальных и материальных прав и обязанностей в ходе судебного разбирательства.

Стоит отметить, что несовершеннолетний, подавший заявление об объявлении его полностью дееспособным, является полноправным участником гражданского процесса. Он обладает всеми процессуальными правами и обязанностями заявителя<sup>4</sup>. Несмотря на то, что обязанность по обеспечению возможности осуществления несовершеннолетним своих процессуальных прав возлагается на суд<sup>5</sup>, представляется, что прокурор, привлеченный к участию в деле, также должен осуществлять контроль за соблюдением данного требования.

Несмотря на то, что прокурор в силу своих должных обязанностей выступает в защиту несовершеннолетнего, основной целью его участия в делах данной категории является дача заключения по делу. Несовершеннолетний признается полностью дееспособным в судебном порядке с учетом двух основных факторов – личных

---

<sup>3</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 года № 138 (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 (ред. от 09.02.2012) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

критериев и правовых оснований<sup>6</sup>. Помимо соблюдения требований статьи 27 ГК РФ прокурор должен проверить длительность и устойчивость трудовой или предпринимательской деятельности несовершеннолетнего, размер его заработка и других доходов, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела<sup>7</sup>. Таким образом, прокурор принимает активное участие в процессе доказывания по делу, что иллюстрирует принцип состязательности, допустимый в особом производстве<sup>8</sup>.

Бывают случаи, когда прокурор заявляет ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие. Так, при рассмотрении одним из районных судов Нижнего Новгорода, к участию в деле был привлечен прокурор, который отказался участвовать в судебном заседании и представить заключение по делу. Однако впоследствии он подал кассационное представление на вынесенное решение суда, сославшись на нарушение норм материального и процессуального права. До начала судебного разбирательства в суде кассационной инстанции прокурор своё представление отозвал<sup>9</sup>. Несмотря на то, что ст. ст. 336 и 345 ГПК РФ предоставляют прокурору право действовать, таким образом. Следует отметить, что при отсутствии прокурора в процессе, он должен представить свое заключение, а при обжаловании вынесенного судом решения должен подробно изучить материалы дела и сформировать четкую позицию по делу, об этом говорит и Приказ Генпрокуратуры от 26.04.2012 № 181<sup>10</sup>.

Интересный пример участия прокурора в деле об эмансипации иллюстрирует решение Советского районного суда города Липецка. Прокурор не только дал заключение по делу, которым высказал свои возражения против объявления заявительницы полностью

---

<sup>6</sup> Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации: Научно-практический комментарий (постатейный) / Мохов А.А. Контракт, Волтере Клувер. 2011. Комментарий к статье 288. С. 156.

<sup>7</sup> Юрченко О. Ю., Заярная О. В. Новые аспекты эмансипации несовершеннолетних [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurasialaw.ru>.

<sup>8</sup> Францифоров А.Ю. Особенности реализации гражданских процессуальных принципов в особом производстве // Исполнительное право. 2006. № 3. С. 25.

<sup>9</sup> Определение Нижегородского областного суда от 06.10.2009 по делу № 33-7553 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>10</sup> Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе: Приказ Генпрокуратуры России от 26.04.2012 года № 181 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».



дееспособной, но и вместе с прокуратурой проверил общество, в котором она якобы работает – выяснилось, что по указанному в ЕГРЮЛ адресу общество свою деятельность не осуществляет. Кроме того, несовершеннолетняя не раз самовольно уходила из дома. Таким образом, суд, исследовав материалы дела, прокурорской проверки, заслушав заключение прокурора, отказал в удовлетворении требования 16-летней заявительницы об эмансипации<sup>11</sup>.

Стоит отметить, что судебная практика по делам об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным не является обширной, что можно объяснить недостаточной правовой грамотностью несовершеннолетних и не распространенностью их официального трудоустройства или занятия предпринимательской деятельностью. Так, по статистическим данным Судебного департамента Калининградской области, начиная с 2009 года, в калининградские суды общей юрисдикции не было подано ни одного заявления об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным<sup>12</sup>.

Представляется, что необходимость законодательного регулирования института эмансипации была вызвана изменениями государственного и общественного строя, а также экономической политики. Путем введения статьи 27 Гражданского кодекса «государство искусственно создало условия для ускорения физического и умственного развития подрастающего поколения»<sup>13</sup>. Эмансипация – явление не слишком частое, его существование отражает современный менталитет российской молодежи, открывает перспективы для реализации ее представителями своего потенциала с самого раннего возраста, что, в свою очередь, способствует развитию российского рынка. Однако инициатива несовершеннолетнего к эмансипации не отменяет его повышенную защиту, которая осуществляется органами опеки и попечительства и прокурором.

---

<sup>11</sup> Решение Советского районного суда г. Липецка Липецкой области от 10.02.2016 г. по делу № 2-10269/2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/>

<sup>12</sup> Сайт Управления Судебного департамента Калининградской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://usd.kln.sudrf.ru/modules.php?name=stat>

<sup>13</sup> Юрченко О. Ю., Заярная О. В. Новые аспекты эмансипации несовершеннолетних. [Электронный ресурс]. URL: <https://eurasianlaw.ru/2016g/1-92-2016g>.

### *Выводы*

1. Закон (ГК РФ и ГПК РФ) предусматривает судебный порядок объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) в особом производстве.

2. Несмотря на то, что институт эмансипации был предусмотрен с 1994 года, судебная практика по делам об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным не является обширной. Следовательно, в статье обращается внимание на усиление правовое просвещения в данном вопросе.

3. Согласно закону (ст. 288 ГПК, ст. 27 ГК РФ) предусмотрено обязательное участие прокурора по делам объявления несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация).

4. Прокурор участвует в процессе в форме дачи заключения по делу (ст. 45, 189 ГПК РФ). Следует отметить, что целесообразно дополнить соответствующие статьи закона требованиями, предъявляемыми к форме заключения, что является весьма актуальным в интересах ребенка.

5. Следует обратить внимание на совершенствование законодательства по вопросу неявки прокурора по делам об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация).

6. Таким образом, участие прокурора по делам, связанным с эмансипацией, не утрачивает свою значимость и актуальность. Нельзя переоценить важность дополнительной гарантии обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетнего прокурором. Данные дела требуют основательного и тщательного подхода, который не всегда может быть обеспечен судом и органами опеки и попечительства.

*Наталья Владимировна Богатырева,  
ассистент кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической академии  
nvbogatyreva@gmail.com*

## **ПРИМЕНЕНИЕ ГЕНОМНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАСТЕНИЕВОДСТВЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье обосновывается необходимость административно-правового регулирования применения геномных технологий в растениеводстве. Автор характеризует данную сферу человеческой деятельности как объект управленческого воздействия и делает вывод о риск-ориентированном характере административно-правового регулирования.

*Ключевые слова и фразы:* административно-правовое регулирование; ГМО; геномные технологии; растениеводство; риск-ориентированное регулирование.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14048.*

Актуальность темы исследования обусловлена широким применением в сельском хозяйстве и пищевой промышленности методов генно-инженерной модификации и геномного редактирования. С помощью геномных технологий организмы можно наделить свойствами, которые они не могли бы получить при размножении или традиционной селекции. Такие организмы называются генно-инженерно-модифицированными или генетически модифицированными (далее – ГМО).

Применение геномных технологий в растениеводстве является одним из факторов роста российской экономики. Это отражено в Комплексной программе развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>1</sup> В программе прямо проговарива-

---

<sup>1</sup> Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Правительством РФ от 24 апреля 2012 г. № 1853п-П18 // Правительство России [сайт]. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4e85f0b854eb1b02d.pdf> (дата обращения: 23. 01. 2019).

ется необходимость разработки новых отечественных сортов сельскохозяйственных растений с помощью геномных технологий. Это позволит получить высокопродуктивные сорта растений<sup>2</sup>, устойчивые к болезням, вредителям и неблагоприятным условиям среды. Решение данной задачи требует соответствующего правового обеспечения.

Правовое регулирование получения и выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, в России не имеет системного характера. С одной стороны, с 2016 года введен запрет на выращивание ГМО на территории России в хозяйственных целях. С другой стороны, полевые испытания ГМО проводятся, они не запрещены, в отличие от коммерческого выращивания. Однако правил выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, в научно-исследовательских целях нет. Между тем неконтролируемое выращивание ГМО может привести к неблагоприятным и непредусмотренным последствиям для экологической системы и здоровья человека. Речь идет в первую очередь о переносе редактируемых признаков от опытной культуры к дикорастущим родственникам и вреде для экосистемы.

Разработка правил выращивания ГМО в научно-исследовательских целях – это частная задача. Основной задачей является правовое обеспечение применения геномных технологий в растениеводстве методами административного права в целях безопасности граждан и окружающей среды.

В свете вышесказанного следует охарактеризовать геномные технологии в растениеводстве как объект административно-правового регулирования.

Понятия «объект» и «предмет» в целом определяют направленность административно-правового регулирования в отдельной области правоотношений. Объектами государственного управления и административно-правового регулирования признаются «различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанно-

---

<sup>2</sup> Для России наиболее актуальны работы с геномной модификацией кукурузы и картофеля.

сти, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений»<sup>3</sup>.

В рассматриваемой области административно-правовое воздействие направлено на деятельность, связанную с применением геномных технологий для получения новых сортов растений, потенциально опасную для человека, общества и окружающей среды. Она включает в себя не только лабораторные работы и полевые испытания, но также коммерческое выращивание новых сортов и оборот полученной из них продукции. Запрет коммерческого выращивания – политический фактор, который не должен влиять на глубину правовой проработки данной проблематики.

Геномными технологиями называют новые методы, технологии и инструменты, используемые для изучения генома и манипулирования им<sup>4</sup>. Также выделяются постгеномные технологии, появившиеся после расшифровки генома человека, и являющиеся дальнейшим развитием геномных технологий. Именно о них говорится в Комплексной программе развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г. В российском законодательстве отсутствует нормативная дефиниция геномных технологий, преимущественно используется термин «генная инженерия».

Генная инженерия (то же, что и генетическая инженерия) является одним из инструментов биотехнологии. Общепринятого понимания терминов «генная инженерия», «генетическая инженерия» не существует.

В учебной литературе предлагается понимать генетическую инженерию как «искусство использовать знания основ и методов молекулярной генетики и молекулярной биологии для конструирования организмов с заданными наследственными свойствами»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Конин Н.М. Административное право РФ: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 27.

<sup>4</sup> Геномные технологии // Европейская академия пациентов: [сайт] // URL: <https://www.eupati.eu/ru/glossary/геномные-технологии/> (дата обращения: 23.01.2019).

<sup>5</sup> Рыбчин В.Н. Основы генетической инженерии: учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп.: СПб.: Изд-во СПбГТУ, 1999. С. 5.

Согласно словарному определению генетическая инженерия – это «методы молекулярной биологии и генетики, связанные с целенаправленным конструированием новых, не существующих в природе сочетаний генов»<sup>6</sup>.

В законодательстве содержится легальная дефиниция генной инженерии – это совокупность приемов, методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот (далее – РНК и ДНК), по выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы (ст. 2 Федерального закона от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»<sup>7</sup>).

Специальная биологическая терминология, которая используется в легальной дефиниции генной инженерии, усложняет ее. Это вызывает сложности у правоприменителя – термин специфичен и знаком только специалистам. К сожалению, это не делает определение точнее. В данном случае указание на применение технологии рекомбинантных РНК и ДНК не влияет на объем рассматриваемого понятия, поскольку используется в качестве уточнения и охватывается его существенными признаками.

Сейчас активно разрабатываются новые технологии редактирования геномов, которые позволяют вносить изменения в геном, не используя генетический материал другого организма (например, технология CRISPR/Cas9)<sup>8</sup>. Это приоритетное направление развития науки, в том числе и в России. Однако действующим легальным определением генной инженерии эти технологии не охватываются. Это вызывает вопрос о распространении на организмы, полученные с помощью таких методов, статуса ГМО.

---

<sup>6</sup> См.: Генетическая инженерия // Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров; редкол.: А.А. Баев, Г.Г. Винберг, Г.А. Заварзин и др. 2-е изд., испр. С. 70.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28. Ст. 3348; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4291.

<sup>8</sup> См.: Ledford H. CRISPR, the disruptor // Nature. 2015. № 522. P. 20–24; Власов В.В., Медведев С.П., Закиян С.М. «Редакторы» геномов. От цинковых пальцев до CRISPR // Наука из первых рук. 2014. № 2 (56). С. 45–53.

От того, какое определение генной инженерии закреплено в качестве официального, зависит, какие методы биотехнологии будут признаваться методами генной инженерии с точки зрения законодательства и подпадать под особое регулирование (как с точки зрения повышенного контроля, так и с точки зрения предоставления определенных экономических преференций).

Правовые дефиниции должны содержать только существенные признаки обобщаемых явлений; быть полными и отражать все обобщаемые явления; быть адекватными, т. е. иметь объем, совпадающий с определяемым понятием<sup>9</sup>. Поэтому мы предлагаем использовать следующее определение генной инженерии – «генетическое манипулирование с целью конструкции новых и реконструкции существующих генотипов»<sup>10</sup>. Такая дефиниция приводится в одном из специализированных учебников и охватывает не только традиционные, но и современные методы генной инженерии.

В то же время следует отметить, что требуется разработка более универсальной легальной дефиниции генной инженерии, которое заменило бы закреплённое в специализированном федеральном законе. Возможным вариантом развития законодательства является переход к использованию термина «геномные технологии» вместо «генной инженерии» и «методов генной инженерии», под которыми следует понимать методы, технологии и инструменты, используемые для изучения генома и манипулирования им.

Применение методов генной инженерии при осуществлении экспериментальной научно-исследовательской и производственной деятельности условно называется генно-инженерной деятельностью. Данное понятие является правовым, оно сконструировано искусственно и введено в целях регулирования отношений, возникающих при применении методов генной инженерии (ст. 2 ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»). Генно-инженерная деятельность – это деятельность, осуществляемая с применением методов генной инженерии. По сути, это то же самое, что применение геномных технологий.

---

<sup>9</sup> Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебн. М., 2011. С. 183–184.

<sup>10</sup> Пехов А.П. Биология с основами экологии. СПб.: Лань, 2000. С. 620.

В русском языке «применение» означает употребление, использование, осуществление чего-либо на практике<sup>11</sup>. Таким образом, применение геномных технологий – это деятельность физических лиц, использующих геномные технологии для получения общественно полезного результата.

В области растениеводства таким результатом может быть создание ГМО. Законодательное определение ГМО содержится в ст. 2 ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности». Определение достаточно тяжеловесно и не учитывает современное развитие науки. Его использование затрудняет квалификацию организма в качестве ГМО. Для правоприменителя ключевым для отнесения того или иного объекта к ГМО будет его отличие от аналогичных организмов, полученных без вмешательства человека либо методами традиционной селекции, вызванное применением методов генной инженерии. Вывод о таком отличии может быть сделан на основании результатов экспертизы. Мы предлагаем использовать термин «генетически модифицированный организм», определяемый как организм, генетический материал которого был изменен с применением методов генной инженерии. В рамках настоящей работы понятия ГМО и растения, полученные с применением геномных технологий, синонимичны.

Работы с ГМО в закрытых системах, не предусматривающих их взаимодействие с окружающей средой (например, в лаборатории в ходе экспериментальных исследований), не опасны для окружающих. Они не требуют особого регулирования. Потенциально опасным является воздействие ГМО на окружающую среду при их попадании в открытые системы (в окружающую среду). Это связывается с возможностью смешивания традиционных сельскохозяйственных культур с генетически модифицированными и иного, непредусмотренного и нежелательного, воздействия на природную среду и биоразнообразие.

Также нежелательным является потенциально опасное воздействие на организм человека или животного продукции, полученной с использованием ГМО или содержащей ГМО (производной

---

<sup>11</sup> Применить [Электронный ресурс] // Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. 1-е изд.: СПб.: Норинт, 1998; Грамота.ру: [сайт]. 2014. URL: <http://gramota.ru/slovari/info/bts/> (дата обращения: ).



продукции). В растениеводстве ГМО могут использоваться при производстве продуктов питания, кормов и кормовых добавок для животных, лекарственных и ветеринарных препаратов и др. В результате генетической модификации исходный ГМО может стать источником аллергических реакций или вызвать устойчивость к антибиотикам, в связи с чем производная продукция также рассматривается в качестве потенциально опасной.

Единый подход к определению объема данного понятия в российском законодательстве, как и в правовой науке, отсутствует. Представляется возможным использовать в качестве основного унифицированный термин «генетически модифицированная продукция», означающий продукцию, содержащую ГМО, а также произведенную из ГМО.

Объект административно-правового регулирования составляет деятельность физических и юридических лиц по производству, реализации, хранению и перевозке продукции, производной от ГМО, которые охватываются понятием «оборот производной продукции».

Таким образом, применение геномных технологий в растениеводстве как объект административно-правового регулирования включает деятельность физических и юридических лиц:

- осуществляемую с применением геномных технологий;
- по получению и использованию ГМО – растений, генетический материал которых был изменен с применением геномных технологий;
- по производству и обороту продукции, содержащей ГМО, а также произведенной из ГМО.

Перечисленным отношениям свойственно наличие общих рисков, обусловленных намеренным внесением изменений в геном растения. Это является основанием для их объединения в общую группу общественных отношений, подлежащих административному правовому регулированию. Его основная цель – обеспечение безопасности человека и окружающей среды.

Для этого требуется построение системы регулирования рисков, сопутствующих использованию геномных технологий в растениеводстве. Указанное позволяет характеризовать административно-правовое регулирование в данной области как риск-ориентированное.

В основе риск-ориентированного регулирования лежит определение уровня риска осуществляемой деятельности, от которого зависят применяемые меры, и построение системы управления такими рисками.

В России оценка риска, связанного с применением геномных технологий, проводится в рамках разрешительной деятельности органов исполнительной власти, включающей в себя лицензирование, государственную регистрацию и сертификацию.

С проведением государственной разрешительной деятельности тесно сопряжена контрольно-надзорная деятельность. В частности, законодательство предусматривает мониторинг воздействия на окружающую среду ГМО, прошедших государственную регистрацию, а также контроль за выпуском ГМО в окружающую среду.

В целях предотвращения и пресечения правонарушений, выявленных по результатам государственного контроля, предусматривается административная ответственность за нарушение требований законодательства в области генно-инженерной деятельности.

Таким образом применение геномных технологий в растениеводстве является особым видом человеческой деятельности, который в силу присущих ему рисков можно характеризовать как единый объект административно-правового регулирования. Получение и использование ГМО необходимо для развития экономики, но может представлять опасность для человека и окружающей среды. Поэтому нужно развивать систему государственного управления рисками, связанными с применением геномных технологий, включающую механизмы государственной регистрации, государственного контроля и административной ответственности. Для успешного решения данной задачи необходима переработка действующей нормативной базы и, в первую очередь, определений «генная инженерия» и «генно-инженерно-модифицированный организм».

*Lily N. Njenga*  
*PhD Student*  
*Department of International Law*  
*Peoples Friendship University of Russia*  
njengalily01@gmail.com

## **REGULATORY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS OF INFORMATION AND COMMUNICATIONS TECHNOLOGY OF THE EAST AFRICAN COMMUNITY MEMBER STATES**

This article reflects on a comparative approach of how some of the East African Community member states regulate the law of Information and Communications Technology. This is due to the fact that neither a single legal document on the regulation mechanisms in this sphere exists in the regional capacity, that is, the East African Community and is neither provided for in the Treaty for the establishment of the East African Community. The article reveals the difference in approach of regulatory measures that are in place within the individual member states and hence defines a problem of the harmonization of national laws of member states into incorporating the same into a regional legal act.

*Key words:* Information Communication Technology, regulation, Policy, Community.

The East African Community (Hereafter the Community) is an international intergovernmental regional organization<sup>1</sup> that comprises six member states (Kenya, Uganda, Tanzania, Burundi<sup>2</sup>, Rwanda<sup>3</sup> and South Sudan<sup>4</sup>). The Community was established under the Treaty of the establishment of the East African Community of 1999 (hereafter the Treaty) under article 2<sup>5</sup>. The Community, like any other international organization, is governed by objectives and principles that are enshrined in the

---

<sup>1</sup> URL:<https://www.eac.in/overview-of-eac>

<sup>2</sup> Acceded in 2007.

<sup>3</sup> Acceded in 2007.

<sup>4</sup> Acceded in 2016.

<sup>5</sup> Article 2(a) of The Treaty of the Establishment of the East African Community available at : URL:<http://www.eala.org/documents/category/eac-treaty>

Treaty under articles 5, 6 and 7. The Treaty under article the highest organ of the Community is the Summit which is made up of the heads of states. The policy making organ of the Community is the Council.

As a regional economic community, information and communications technology (hereafter ICT) undoubtedly forms an integral part in the integration process of the East African Community. Each of the member states of the Community has undergone recent changes in the national laws and regulations of the ICT sector. This is due to the emerging trends and advancement in technology. ICT is a growing field throughout East Africa, and there are legal and regulatory issues surrounding this sector within the national laws.

In Kenya for example the Kenya Information and Communications (Amendment) Act (hereafter CAA) of 2009 (the original act, 1998<sup>6</sup>), repealed the Kenya Posts and Telecommunications Act and created the current framework for regulating the communications sector. This Act separated Kenya Post and Telecommunications into separate regulatory entities including the Communications Commission of Kenya (hereafter CCK<sup>7</sup>) which today serves as the major regulator of the information and communications technology. Within the Ministry of Information and Communications s a new National ICT policy (2006) which is a strong legal and regulatory framework in Kenya that promotes ICT development, investment and application. It addresses key issues like convergence, electronic commerce, and e- Government. This Policy also regulates privacy and hence safeguards e-security. The policy regulates ICT legislation on cyber crimes, ethical and moral conduct, copyrights, intellectual property rights, and piracy. Where disputes may arise between parties, an appeals tribunal is provided for the purposes of arbitration. There is also an ICT Board whose many functions include advising the Government on all relevant matters pertaining to the development, co-ordination and promotion of ICT industries in the country.

In Rwanda, the Law Governing Telecommunications (№ 44/2001 of 30/11/2001) established the Rwanda Utilities Regulatory Agency (рыкуфаеук RURA), which has the mandate to regulate telecommunications and set up a regulatory board to carry out its goals. RURA is the

---

<sup>6</sup> Available at URL: <http://kenyalaw.org/lex/actview.xql?actid=No.%20of201998> accessed on 26.02 2019.

<sup>7</sup> See home page <http://ca.go.ke>

sole legal body that licenses utility service providers, formulates, enforces and reviews regulations for the effective and efficient management of ICT in Rwanda. It also monitors a performance of service provider and responds to changing market signals in order to maintain fair competition between utility service providers. The law in Rwanda stipulates that licenses must be obtained for telecommunications officers and specifies the services that must be licensed.

The Rwanda Information Technology Authority (RITA) is the body that implements all ICT policies and associated projects and programs. The National Information Technology Commission (NITC) was created as an advisory group and think tank. It is important to note that among all the member states of the Community because Rwanda's development strategy focuses heavily on ICT, it has the largest number of National policy documents. The National Information and Communications Infrastructure (hereafter NICI) Plans enacted in Rwanda and are organized for implementation into four phases, divided by years of implementation (phase I: 2001–2005, phase II: 2006–2010, phase III: 2011–2015 and phase IV: 2016–2020).

The Tanzania Communications Regulatory Authority<sup>8</sup> (hereafter TCRA) established in 2003 regulates and licenses the postal, broadcasting and electronic communications industries. It consolidated the activities of the Tanzania Communication Commission and enforces license regulations for broadcasting, postal, and telecommunications operators. The TRCA evolved from the earlier National Telecommunications Policy (1997) which at that time, had been put in place to guarantee accelerated development of ICT infrastructure and services as part of the national development strategy. The Electronic and Postal Communications Act of 2010 harmonized and introduced a number of other elements of this legislation (The Tanzania Broadcasting Services Act No 6 of 1993; Tanzania Communications Act No 18 of 1993; Tanzania Communications Regulatory Authority Act No 12 of 2003; and Universal Communications Service Access Act of 2006) so as to improve and maintain the legal framework to match the current and rapidly changing ICT environment.

---

<sup>8</sup> Tanzania Communications Regulatory Authority (TCRA) exercises its power under the Tanzania Communications Act.

### *Conclusion*

Currently, each East African country has its own regulations that do not completely align with the other East African counterpart state. Kenya, Rwanda, Uganda, and Tanzania have all approved EAC National ICT Policies but have not harmonized them within their own national laws. Rwanda is the only EAC Member State that has developed a corresponding comprehensive implementation plan. Legislation and regulation are equally non-uniform, although all the Member States now have functional, autonomous regulators. Some countries' regulatory frameworks lean towards self-regulation (Tanzania, Uganda, and Rwanda), while others provide for stricter regulation by national regulators (Kenya and Burundi). At the reestablishment of the Community, the goals included establishing a common market, a customs union, a monetary union and eventually forming a political federation. To date, there exists a customs union and a common market-the establishment of which, under the East African common marker protocol, provides for certain rights and freedoms including the freedom of movement which has contributed to the growth and ultimately, the demand for the use of technology and mobile communication services for effective trade and business operations across the borders within the Community. A few measures have been put in place at the regional level, though insignificant. For example some of the member states have only recently installed an international information communication technology Verification system which allows monitoring all incoming international traffic which can go to great lengths at curbing illegal traffic hence transparency. More needs to be done to incorporate ICT regulatory bodies to legislate policies at regional level for the enhancement of integration in the Community.

*Ноэ Грэтъен Батчиманджи,  
аспирант кафедры  
административного и финансового права  
Российского университета  
дружбы народов  
Vzak95@mail.ru*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ**

В настоящем исследовании затрагиваются некоторые фундаментальные правовые институты налогового права Французской Республики, составляющие основу налогообложения в государстве. Основной акцент делается на принципах налогообложения. Через призму принципов налогообложения освещаются основные проблемы его практического применения.

*Ключевые слова:* налоговые доходы, налогообложение, принципы налогообложения, социальный характер налогообложения.

Налогообложение – одна из злободневных тем не только экономических, но и юридических исследований. Налогообложение является не только базовым методом регулирования государственной экономики. Оно, прежде всего, основывается на эффективном правовом регулировании. Система налогообложения должна быть эффективной. Иными словами, налоговые законы должны быть прозрачными, а порядок расчёта и взимания налогов – ясным и однозначным.

Исследование проблем налогообложения не может осуществляться односторонне. В подобных случаях необходимо прибегать к диалектическому методу исследования, позволяющему рассмотреть данное явление во взаимосвязи с другими явлениями. Так, налогообложение является не только методом регулирования экономики, но и правовым институтом. Кроме того, применение форм и методов налогообложения оказывает воздействие на социум, а, значит, реформирование системы налогообложения должно осуществляться с учётом социально-экономических факторов.

Налоговые доходы составляют подавляющую часть бюджетов развитых государств. Не является исключением и Франция, являющаяся объектом настоящего исследования. 90% доходной части бюджета Франции складывается из налоговых доходов<sup>1</sup>. Данный факт наталкивает в настоящего исследования на мысль о том, что от эффективности системы налогообложения зависит эффективность экономики государства в целом.

В рамках настоящей статьи не представляется возможным провести масштабное исследование, посвящённое правовому регулированию налогообложения во Франции. Вместе с тем, считаем необходимым очертить некоторые признаки (принципы), свойственные французской системе налогообложения.

Так, например, Ж.Н. Комиссарова выделяет следующие характерные признаки налогообложения Франции<sup>2</sup>:

1. Разделение налогов на центральные и местные.
2. Преобладание социальных налогов и взносов. Социальный характер налогообложения.
3. Преобладание прямых налогов.
4. Высокая налоговая нагрузка, равномерно распределённая между физическими и юридическими лицами. Помимо высоких ставок налогов, практикуется двойное налогообложение.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что налоговая система Франции – это слаженный механизм, на котором завязаны следующие элементы системы:

1. Доходная часть французского бюджета, размер которой обеспечивается за счёт высокого уровня налогов.
2. Расходная часть французского бюджета, обусловленная обязанностью государства осуществлять социальные выплаты и перераспределять налоговые доходы на определенные сферы экономики.

Разделение налогов на центральные и местные обусловлено системой государственного строя Франции. Франция является уни-

---

<sup>1</sup> Комиссарова Ж.Н. Налоговая система Франции. – Режим доступа: <http://www.mirec.ru/upload/pdf/2015-02/komissarova-french-tax-system.pdf> (дата обращения: 07.02.2019).

<sup>2</sup> Там же.



тарным государством, а, значит, публичная власть может осуществляться на государственном уровне. Местный уровень налогообложения связан с тем, что местное самоуправление должно обладать имущественной самостоятельностью (данный принцип закреплён в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления<sup>3</sup>, а налоговые доходы, как показывает практика, составляют большую часть всех доходов.

Принцип социального характера налогообложения может пониматься двояко. С одной стороны, налоговые поступления могут расходоваться на социальные цели (например, чем выше налог, тем выше уровень пенсионного обеспечения). С другой стороны, уровень налоговой нагрузки не должен ставить налогоплательщика в невыгодное положение, а налогообложение поощряет стимулирует социальное развитие. По нашему мнению, во Франции восприняты оба подхода, однако второй подход действует не на всех налогоплательщиков.

Так, например, подобный подход распространяется на научную деятельность. Доходы с данной деятельности облагаются налогами в меньшей степени. Также ярким примером является налог с домохозяйств – семей. При этом размер налога будет зависеть напрямую от количества членов семьи и суммарного её дохода. Он рассчитывается по формуле: суммарный доход семьи/ коэффициент семьи. Коэффициент определяется в зависимости от состава семьи. При этом, чем больше членов семьи, тем больше коэффициент, а, значит, меньше сумма налога, подлежащая уплате. Иными словами, налогообложение с домохозяйств поощряет рождаемость.

С другой стороны, подход, связанный с изменением коэффициентов в зависимости от количества членов семьи, ставит семьи в неравное положение. В этом проявляется элемент дискриминации, которая, по общему принципу, не допускается в любой форме. Иными словами, социальный фактор не должен вступать в противоречие с принципом запрета дискриминации.

В последнее время во Франции наблюдается отход от принципа равномерного распределения налоговой нагрузки, который начался

---

<sup>3</sup> Европейская хартия местного самоуправления от 15.010.1985 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.09.1998. – № 36. – Ст. 4466.

после вступления в должность Президента Франции Ф. Оланда. С одной стороны, он произвёл реформирование системы налогообложения физических лиц в сторону облегчения налогового бремени за счёт снижения ставок налога<sup>4</sup>. С другой стороны, вводятся налог на роскошь и прогрессивная система налогообложения<sup>5</sup>. В этой связи не приходится говорить о равномерности распределения налоговой нагрузки.

Прогрессивная система налогообложения во Франции подчёркивает социальное неравенство, сложившееся в государстве. Неравенство не может сосуществовать с демократическими ценностями, воспринимаемыми европейскими государствами. В данном случае подчёркивается не только социальное неравенство, но и юридическое.

Наиболее удачной является практика Франции, связанная с применением различного рода налоговых вычетов, благодаря которым уменьшается размер налоговой базы. Такие вычеты носят социальный, профессиональный, имущественный характер. Применение налоговых вычетов не может носить дискриминационный характер, так налоговые вычеты носят расходный характер. Иными словами, расходы на определенные виды деятельности не должны подпадать под налогообложение, так как они противоречат его природе.

Таким образом, французский опыт показывает как достоинства, так и недостатки налогообложения. Позитивной является социальная направленность налогообложения, стремление государства обеспечить достойный уровень жизни населения через систему противовесов (высокий налог – высокая пенсия). Вместе с тем зачастую социальные признаки французского налогообложения находятся на грани с принципом запрета всяческой дискриминации, что не допустимо с точки зрения современного права. Принцип запрета дискриминации – это общеправовой, универсальный принцип, принятый всеми юрисдикциями.

---

<sup>4</sup> Семёко Г.В. Реформы налогообложения во Франции (реферативный обзор). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/2017-01-024-032-reformy-nalogooblozheniya-vo-frantsii-referativnyy-obzor> (дата обращения: 07.02.2019).

<sup>5</sup> Карпов С.А. Усиление налогового давления на предпринимательство Франции // Электронный журнал Cloud of Science. – 2013. – № 1. С 183–185 / <https://cyberleninka.ru/article/n/2017-01-024-032-reformy-nalogooblozheniya-vo-frantsii-referativnyy-obzor> (дата обращения: 07.02.1019).

*Дилшод Рахимджонович Бобоев,*  
*аспирант кафедры*  
*административного и финансового права*  
*Российского университета*  
*дружбы народов*  
*dilshod.boboev.92@mail.ru*

## **К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

В статье рассматриваются классификации и выявляются проблемы законодательного регулирования прав гражданских служащих Республики Таджикистан, предлагаются варианты совершенствования действующего законодательства.

*Ключевые слова и фразы:* государственная служба, государственные гражданские служащие, статус государственных служащих, права государственного служащего, государственно-служебные отношения.

Права государственного служащего принято рассматривать как установленную законом меру возможного поведения государственного служащего в служебном правоотношении, обеспечиваемую нанимателем, в том числе в случае необходимости и мерами государственного принуждения.<sup>1</sup> Права государственных служащих, с одной стороны, обеспечивают демократизм государственной службы<sup>2</sup>, а с другой стороны – создают условия для выполнения функциональных обязанностей государственного служащего. Государство, являясь работодателем, нанимает граждан на службу с целью возложения на них должностных обязанностей для решения поставленных перед ними задач и наделяет государственных служащих правами в той мере, в какой это необходимо для надлежащего выполнения ими должностных обязанностей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2001. С. 188.

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. С.321 (698)

<sup>3</sup> Новоселева Н.В. Обязанности и права государственного служащего. Дис. канд...юрид. наук. Екатеринбург. 2001. С.76.

Вопрос правовой природы государственно-служебных отношений не имеет однозначного толкования. В настоящее время в мире проявляются две основные тенденции развития государственной службы как правового института. Первая связана с установлением публично-правового статуса государственных служащих, отличающего их от других работников. Вторая тенденция проявляется в распространении на государственных служащих норм трудового права.

В ряде стран действуют, дополняя друг друга, обе тенденции, и статус государственных служащих определяется не только нормами трудового законодательства, но и специальными законами о государственной службе. Так, Закон Республики Таджикистан № 233 от 05.03. 2007 «О государственной службе»<sup>4</sup> (далее – Закон 2007 г.) определяет правовое положение государственных служащих Республики Таджикистан, используя понятие трудового договора. Тем самым Закон указывает, что права государственного служащего определяются в трудовом договоре, содержание которого устанавливается на основе специального закона и Трудового кодекса. Использование термина «трудовой договор» напрямую показывает, что правовой статус государственных служащих регулируется одновременно двумя отраслями права – как административным, так и трудовым правом.

По нашему мнению, двойственное регулирование прав государственных служащих в настоящий момент связано с отходом от советского подхода к правовому регулированию института государственной службы. Известно, что в советский период правовой статус государственных служащих определялся нормами трудового права и в юридической науке правовой статус государственных служащих исследовался в контексте общего правового статуса работника.

После построения постсоветских государств многие учёные стали активно изучать права государственных служащих, выявляя их специфику и особое назначение. Например, Е.В. Охотский под

---

<sup>4</sup>Закон Республики Таджикистан № 233 от 05.03.2007 «О государственной службе» [Электронный ресурс] Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан.

правами государственных служащих понимал «систему общеобязательных норм, охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность социально-правового статуса служащего, строгую правовую регламентацию его служебной деятельности»<sup>5</sup>.

В рамках комплексного исследования правового статуса государственного служащего учёные-административисты также неоднократно определяли место прав государственного служащего как одного из ключевых элементов правового статуса государственного служащего<sup>6</sup>.

Многие авторы подразделяют права государственного служащего на общегражданские и служебные:

1) общегражданские права устанавливаются нормами Конституции и другими нормативными правовыми актами и распространяются на государственных служащих в той же мере, что и на всех граждан;

2) служебные права связаны со служебной деятельностью государственных служащих, устанавливаются специальными нормативными правовыми актами, посвященными правовому положению государственных служащих<sup>7</sup>.

Некоторые авторы подразделяют права государственных служащих на собственно служебные и права, сопутствующие статусу государственных служащих. К правам, отражающим существо служебной деятельности, обычно относят следующие: на ознакомление с документами, определяющими права государственного служащего; на получение информации; посещение подведомственных предприятий, учреждений, организаций; принятие решений и участие в их подготовке; участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; на продвижение по службе; пере-

---

<sup>5</sup> Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: Учебно-методический комплекс. – М.: Экономика, 2011. С.334.

<sup>6</sup> Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Указ.соч.; Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих в Российской Федерации и проблемы его реализации: монография. – Уфа: Мир печати, 2012.

<sup>7</sup> Егоров С.А., Чувакова Л.А. Государственная служба: история и современность: учеб.пособие. Яросл. гос. ун-т – Ярославль: Яргу, 2006. С.144.

подготовку и повышение квалификации за счёт средств соответствующего бюджета. Служебными правами, сопутствующими статусу государственных служащих, считаются права на пенсионное обеспечение с учётом стажа государственной службы; ознакомление со всеми материалами своего личного дела; требование служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство; на объединение в профсоюзы для защиты своих прав; обращение в соответствующие органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой<sup>8</sup>.

Ю.Н. Старилов предлагает разделить права государственных служащих на три группы:

- 1) права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и правовую защиту;
- 2) права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей;
- 3) права, содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающих социальные гарантии служащего<sup>9</sup>.

Д.Б. Миннигулова, исходя из положения действующего Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», выделяет, во-первых, права государственных служащих, которые устанавливаются законодателем и реализуются вне зависимости от представителя нанимателя или его уполномоченного лица, а во-вторых – права, которые могут корректироваться на основе локального организационно-правового акта, принятого нанимателем или его представителем (положения, регламента, приказа, распоряжения)<sup>10</sup>.

В.И. Шкатулла условно разделяет права государственных служащих на права, вытекающие из существа служебной деятель-

---

<sup>8</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Ф. Ноздрачева // СПС КонсультантПлюс. 2006.

<sup>9</sup> См: Старилов Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. С. 322.

<sup>10</sup> См.: Миннигулова Д.Б. Указ. соч. С.63.

ности и имеющие направленность на осуществление этой деятельности, и права, которые определяют «личный» статус государственного служащего<sup>11</sup>.

Т.И. Метушевская условно разделяет права государственных служащих на три категории – статутные, функциональные и социально-личные<sup>12</sup>.

М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов, исходя из многоуровневого характера нормативного регулирования государственной службы, выделяют две группы прав:

1) общие права всех государственных служащих одного вида службы (гражданской, правоохранительной, военной);

2) специальные права служащего, которые устанавливаются для определенной категории служащих специальным нормативным правовым актом<sup>13</sup>.

Необходимо отметить, что основой для отдельного закрепления прав государственных служащих на уровне законодательства многих государств СНГ сыграл модельный закон «Об основах государственной службы», принятый в 1998 г.<sup>14</sup> К числу этих государств относится и Республика Таджикистан. В соответствии со ст. 27 Закона 2007 г. государственный служащий имеет следующие права:

- участвовать в пределах своих полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требовать их исполнения от соответствующих органов и должностных лиц;

- истребовать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения полномочий и должностных обязанностей;

---

<sup>11</sup> См: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.И. Шкатулла. – М.: Издательство «Экзамен», 2006.

<sup>12</sup> Подобную классификацию использует Мутешевская Т.И. Правовой статус государственного служащего в России в XVIII – первой половине XIX вв. Дис. канд. юрид.наук. М., 2007.

<sup>13</sup> См: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Указ. Соч. С. 90.

<sup>14</sup> Постановление Одиннадцатой сессии Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ N11-5 от 15.06.1998. Модельный закон «Об основах государственной службы» [Электронный ресурс] // Режим доступа URL: <http://www.mpa.su.ru/>

- требовать от руководителя определения круга своих служебных полномочий;
- проходить подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку в соответствующих учебных учреждениях за счет средств государственного бюджета;
- заниматься научной, творческой и преподавательской деятельностью;
- беспрепятственно знакомиться с материалами, касающимися прохождения им государственной службы, в том числе с личным делом;
- продвигаться по службе с учетом квалификации, способностей и добросовестного исполнения служебных обязанностей;
- требовать проведения служебного расследования при наличии необоснованных обвинений и знакомиться с его результатами;
- увольняться с государственной службы по собственному желанию;
- получать пенсионное обеспечение, социальную и правовую защиту в соответствии с законодательством;
- вносить предложения по совершенствованию государственной службы в государственный орган, в котором служащий осуществляет свою деятельность, а также в вышестоящий государственный орган и должностным лицам.

Следует отметить, что должности государственной службы Республики Таджикистан подразделяются на политические и административные. В связи с этим права политических государственных служащих определяются также другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан<sup>15</sup>.

Хотя Закон 2007 г. перечислил права государственных служащих в ст. 27, права служащих, возникающие в связи с урегулированием служебных споров, установлены в ст. 42: «для решения трудовых споров государственные служащие могут обращаться в уполномоченный орган в сфере государственной службы, другие уполномоченные государственные органы или в суд»; «государствен-

---

<sup>15</sup> Закон Республики Таджикистан №233 от 05.03.2007 «О государственной службе» [Электронный ресурс] Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан // <http://mmk.tj>.



ный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую».

Закрепление права на обращение в государственные органы или суд за пределами статьи, затрагивающей права государственного служащего, препятствует последовательному изложению и комплексному восприятию прав государственного служащего. В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно перенести положения ст. 47 в отдельный пункт ст. 27 Закона 2007 г.

Опираясь на положения действующего законодательства о государственной службе Республики Таджикистан, можно классифицировать права государственного служащего, исходя из логики процесса приобретения этих прав – с момента поступления вплоть до прекращения государственной службы. Это позволит конкретизировать права государственных служащих в зависимости от нахождения служащего в определенных государственно-служебных отношениях.

В период поступления на государственную службу кандидат имеет право на допуск к государственной службе, закрепленное в ст. 27 Конституции Республики Таджикистан: «Граждане имеют равное право на государственную службу»<sup>16</sup>. Данное положение Конституции раскрыто в ст.2 Закона 2007 г.: «Граждане Республики Таджикистан имеют равные права на государственную службу, независимо от национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, социального и имущественного положения». Кроме того, на данном этапе кандидат имеет право на участие в конкурсе на замещение должности государственной службы, на ознакомление с итогами конкурса и в случае отрицательного результата – право на обжалование, на истребование пакета документов, сданных для участия в конкурсе.

---

<sup>16</sup> Конституция Республики Таджикистан. «Нашриёти Ганҷ» (с изменениями и дополнениями 1999, 2003, 2016) – Душанбе, 2016. С. 126.

Во время прохождения государственной службы служащий наделяется комплексом функционально-служебных прав, связанных с его служебной деятельностью и вытекающих из специальных нормативных правовых актов.

После прекращения государственно-служебных отношений бывшие государственные служащие приобретают новые права, в том числе на пенсионное обеспечение.

Представляется, что каждая из указанных классификаций обращает внимание на определенный аспект изучаемого института и должна учитываться при комплексном исследовании прав государственных служащих.

**Фарид Давлатзода,**

*аспирант Института философии,  
политологии и права Академии Наук  
Республики Таджикистан*

*dfm0000@mail.ru*

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

Прокуратура является многогранным правовым институтом, включающим в себя не только обезличенные признаки органа власти, но и совокупность иных компонентов, которые выделяют его из целостной системы государственных органов. Кроме того, выработка стратегии функциональной деятельности органов прокуратуры в правовой системе государства во многом зависит от правильного определения правового статуса прокуратуры. Поскольку являясь государственным органом, прежде всего прокуратура имеет свой собственный правовой статус.

В юридической литературе отмечается, что в качестве самостоятельной юридической категории термин «правовой статус» возник в советской правовой науке ещё в 1960-х годах прошлого столетия. Однако теоретически правовой статус обычно отождествлялся с правоспособностью (Н.Г. Александров, С.Н. Братусь) или

с правосубъектностью (А.В. Мицкевич, Б.К. Бегичев) и не рассматривался в качестве самостоятельной юридической категории<sup>1</sup>.

Так, в чем заключается содержание понятий «*правовой статус*» и «*правовое положение*» как юридические категории?

Слово «*status*» в переводе с латинского означает «*положение*», «*состояние*». Эти понятия по-прежнему являются дискуссионными в правовой науке. Существуют различные точки зрения по поводу соотношения самих терминов «*правовой статус*» и «*правовое положение*», их содержания и структуры. Наиболее заслуживающие внимание точки зрения по данному вопросу являются следующие:

А.В. Мицкевич рассматривал правовой статус субъекта права аналогично понятию правоспособности, исходя из понимания последней как суммы некоторых общих прав<sup>2</sup>. Между тем правоспособность есть признаваемая государством юридическая способность лица быть носителем предусмотренных законом прав и обязанностей, особое социальное свойство, качество субъектов права. Соотношение между правоспособностью и субъективными правами состоит в том, что первая является предпосылкой вторых. Правоспособность необходимое условие всякого правообладания. Нельзя обладать теми или иными правами или обязанностями, не будучи правоспособным в этом отношении<sup>3</sup>. Поэтому неверно рассматривать правоспособность как совокупность тех или иных прав. Правоспособность не суммарное выражение определенного рода прав, не право, а способность быть носителем права.

Исходя из этого В.А. Патюлин определил правоспособность как признаваемую государством, юридически презюмируемую способность быть субъектом права. По его мнению, правовой статус нельзя отождествлять с правоспособностью, которая является не суммой прав и обязанностей, а лишь свойством личности быть субъектом прав и обязанностей<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Стрельников В.В. Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры // Стрельников В.В. Право и безопасность №2 (39) 2011 г., с. 61–62.

<sup>2</sup> Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1963. С. 212.

<sup>3</sup> Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 92.

<sup>4</sup> Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 226.

В противоположность этому в другом коллективном труде советских времен, было отмечено, что конструкция правового статуса определяется через три составные части: 1) структура (правовые элементы статуса); 2) содержание; 3) механизм регулирования.

*Структура статуса* – включает такие элементы как: правоспособность, дееспособность (иногда праводееспособность раскрывается через правосубъектность); права, законные интересы и обязанности органа. *Содержание* правового статуса – это комплекс прав и обязанностей (отраслевого и функционального характера), регламентированных нормами права, т.е. содержание определяет видовую принадлежность статуса. *Механизм регулирования* – это комплекс правовых средств, с помощью и посредством которых государство определяет и обеспечивает положение, статус органа. По мнению авторов, подобная конструкция статуса наиболее полно характеризует его качества единого родового понятия и определяет единый методологический подход к раскрытию его составных частей и элементов.<sup>5</sup>

На наш взгляд, к составной части элемента правового статуса относятся категории «организация» и «управления», поскольку они как основные элементы, характеризуют правоспособность органа. Каким образом организован и какими правовыми средствами управляется данный орган. Данный вывод своим содержанием соотносится с концепцией теории права о том, что «правовой статус» эта комплексная правовая категория, отражающая взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива<sup>6</sup>, иначе говоря, правовой статус означает «совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лица, государственного органа или международной организации»<sup>7</sup>.

Исходя из этого, например, Д.Н. Бахраха, считает, что статус определенного государственного органа является разновидностью

---

<sup>5</sup> Советское административное право. Государственное управление и административное право // Козлов Ю.М., Лазарев Б.М., Луньев А.Е., Пискотин М.И., М. «Юридическая литература» 1978., с. 240.

<sup>6</sup> Общая теория права. Курс лекции // Нижний Новгород, Нижегородская высшая школа МВД РФ. 1993. С. 228.

<sup>7</sup> Липатов Э.Г., Чаннов С.Е., Велиева Д.С. и др. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». М., 2005.

специальных правовых статусов административных коллективов<sup>8</sup>. В этом контексте нам импонирует позиция А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого и Ю.М. Козлова, согласно которой правовой статус конкретного органа государственной власти характеризуется обособленностью, которая индивидуализирует его в системе государственного управления и придает ему признаки устойчивости, формируя при этом специфические основы для его деятельности. При этом орган власти является учреждением, обособленным:

а) *организационно*. Он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением;

б) *функционально*. Его главное назначение осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций;

в) *юридически*. Данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа<sup>9</sup>.

Также вызывает научный интерес мнение Н.И. Глазуновой, которая определяет правовой статус государственного органа как целостную совокупность составляющих компонентов: а) политического (государственно-властный характер); б) социологического (предназначение решать общезначимые дела, задачи, ориентация на потребности и интересы социума); в) юридического (принимает нормативные правовые акты, осуществляет правоприменительную и правоохранительную деятельность); г) административно-управленческого (выполняет функции, стоящие перед государством на определенном участке руководства обществом в безусловном, императивном порядке, наделяется для этого необходимыми средствами)<sup>10</sup>.

Подвергая широко аспектному анализу Закона о прокуратуре РФ Н.В. Ласкина, условно разделяет её нормы на тесно взаимосвязанные и взаимообусловленные общую и особенную части,

---

<sup>8</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 30–33.

<sup>9</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2003. С. 247.

<sup>10</sup> Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М., 2006. С. 150.

одна из которых определяет правовой статус органов прокуратуры, а другая конкретизирует этот статус в реализуемых этими органами полномочиях по осуществлению прокурорского надзора<sup>11</sup>.

Рассмотрев нормы Конституционного закона РТ «Об органах прокуратуры РТ», через призму указанной концепции, представляется возможным их разделить на следующие группы: а) нормы, которые определяют правовой статус органов прокуратуры, как правило, эти нормы общие и касается всех подразделений органов прокуратуры (например, ст. 1. определяет прокуратура как орган государственной власти уполномоченный осуществлять надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов на территории Республики Таджикистан в ст.ст. 4–5 и др. Также содержатся нормы общего характера); б) нормы конкретизирующие статус органов прокуратуры (например, ст. 6, принципы организации и деятельности, ст. 7. невмешательство в деятельности прокуратуры и др.); в) нормы организационно управленческого характера, которые также определяют статус органов прокуратуры (например, ст. 10, координационная функция, ст. 11 участие в законотворческой деятельности, ст. 12 рассмотрение обращений и т.п.).

Таким образом, следует отметить, что все вышеприведенные позиции ученых, характеризующие правовой статус государственного органа, полностью применимы к системе органов прокуратуры Республики Таджикистан.

Конституцией Республики Таджикистан и Конституционным Законом РТ «Об органах прокуратуры РТ» (далее КЗ РТ) на органы прокуратуры возложена задача огромной политической важности – реальная защита прав и свобод человека и гражданина. Эту правозащитную функцию, осуществляемую прокуратурой, нельзя в то же время противопоставлять функции защиты интересов общества и государства. Охраняя права и свободы граждан, прокуратура одновременно защищает общественные и государственные интересы. И, наоборот, без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан.

---

<sup>11</sup> Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. М., 2005. С. 90–112.

В этом контексте нельзя не отметить мнение А.А. Чувилева, полагающего, что развитие многоаспектной деятельности прокуратуры позволяет наделить ее социальным статусом, включающим в себя полномочия по обеспечению интересов, прежде всего, социально- незащищенных групп населения (престарелых, несовершеннолетних, малоимущих), безвозмездность предоставления юридической помощи и консультаций, а также повышенная по сравнению с иными категориями граждан социальная защищенность и обеспеченность прокурорских работников<sup>12</sup>.

Следовательно, при определении административно-правового статуса органов прокуратуры Республики Таджикистан, нужно исходить из степени участия данного органа в государственном управлении, которые в различных формах можно обнаружит при реализации функциональных полномочий прокуратуры, которые характеризуют его потенциальные возможности вступать в правовые отношения, в частности и в административно-правовые, в рамках своей правосубъектности.

Конституционно-правовой статус органов прокуратуры Республики Таджикистан характеризуется тем, что определяется отдельной главой (Глава девятой) Конституции Республики Таджикистан. Прокуратуре посвящена пять конституционная норма. Так, в соответствии с ст.ст. 93 и 94 Конституции РТ, надзор за точным и единообразным исполнением закона на территории Таджикистана осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий. Прокуратура состоит из единой и централизованной системы органов.<sup>13</sup>

Конституцией РТ также определены порядок назначения на должность Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров, порядок регулирования их деятельности, полномочия и структура органов прокуратуры, положение о том, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только закону, а также специфику и характер

---

<sup>12</sup> Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. М., 1999. С. 45.

<sup>13</sup> Конституция РТ, (1994 г.), с изменениями и дополнениями, внесенными 22 мая 2016 г. Душанбе, Минюст, 2016 г.

работы прокурора, что он не может занимать другую должность, быть депутатом представительных органов, членом политических партий и объединений, заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением научной, творческой и педагогической деятельности. Эти конституционные положения, как правильно отмечают Украинские исследователи, также относятся к элементам правового статуса<sup>14</sup>.

Соглашаясь с указанным мнением, следует отметить, что из приведенных элементов, по крайней мере три элемента, на наш взгляд, носит организационно-правовой характер. Например, назначение прокурора на должность, основание и особенно процедура прекращения деятельности и характерные черты полномочия прокурора отличные от других правоохранительных органов в большей степени совершаются организационными процедурами и характеризуют административно-правовой статус органов прокуратуры.

Исходя из того, что главным элементом правового статуса органа государства является компетенция, которая определяет роль и назначение данного органа в государственном механизме и наделяется законодательством, следует отметить, что законодательство Республики Таджикистан, как и другие государства наделяет, например, прокуратуру необходимой компетенцией для решения возложенных на нее государственных задач. Так, КЗ РТ «Об органах прокуратуры РТ» в ст. 1 определив статус прокуратуры как – единый централизованный орган надзора за точным соблюдением и единообразным исполнением законов на территории Республики Таджикистан,<sup>15</sup> в ст. 5 регламентирует основные направления деятельности органов прокуратуры республики, важнейшим среди которых является *надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов органами государственного управления*, поскольку этим и определяется степень участия органов прокуратуры в исполнительно-распорядительную деятельность исполнительных органов, т.е. указывает на возможность участия прокуратуры в дея-

---

<sup>14</sup> Сурженко М. Нормативно-правовая регламентация статуса прокурора в Украине / Legea si viata. Septembrie 2014. С. 168.

<sup>15</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2005 г., № 72 ст. 423 / доступно на сайте: [www.http.mmk.tj](http://www.mmk.tj) (время обращения: май 2017 г.).



тельности например, центральных и местных органов исполнительной власти, местными органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, банками, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями и иными объединениями, независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, их должностными лицами, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых ими. При этом, речь идет только о степени участия прокурора, а не вмешательстве в деятельность органа управления. Например, выявляя нарушения и указывая на способы устранения, прокурорское реагирование может положительно влиять на целевое расходование бюджетных средств в сфере образования, здравоохранения и т.п.

Существование и успешная деятельность прокуратуры РТ как специфического самостоятельного государственного органа власти проявляется также в том, что все ее звенья составляют единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Такое построение органов прокуратуры позволяет им действовать в едином направлении и осуществлять надзор за исполнением законов, независимо от других государственных органов и должностных лиц. Поэтому на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных законами. Тем самым подчеркивается системный характер прокуратуры как целостной государственно-правовой структуры. Верно и то, что из предмета ведения прокуратуры иными законами или иными нормативными правовыми актами не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не могут быть сужены сферы правовых отношений, в которых в соответствии с законами осуществляется прокурорский надзор или другие функции прокуратуры.

Говоря об обязанностях должностных лиц, органов прокуратуры необходимо отметить, что они неразрывно связаны с их правами и фактически от них неотделимы.

Например, в литературе отмечается, что «обязанности государственного служащего (*в рассматриваемом нами случае работника прокуратуры – Д.Ф.*) характеризуют сущность его служебной деятельности, ибо государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом с целью возложения на него

соответствующих должностных обязанностей.<sup>16</sup> При этом, как бы в дополнении сказанного в другом источнике отмечается, что вне зависимости от расставленных акцентов и приоритетов необходимо исходить из того, что права и обязанности государственных служащих следует рассматривать в их единстве, взаимосвязи и взаимообусловленности.<sup>17</sup> Следовательно, права и обязанности служащего прокуратуры взаимосвязаны и осуществляется комплексно в единстве и сопровождается властными полномочиями.

Принимая присягу, прокурорский работник становится обязанным защищать права и законные интересы граждан, осуществлять проверки исполнения законодательства в тех или иных отраслях общественной жизни, привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности, а также осуществлять иные возложенные на него функции, которые являются властными. При этом содержание юридических обязанностей прямо зависит от указанных нами выше групп прав.

Реализуя на практике возложенные на них полномочия, работники прокуратуры вступают во множество правоотношений, которые, в свою очередь, становятся неотъемлемой частью повседневной деятельности прокурорской системы. Эффективная реализация комплекса прав и обязанностей невозможна без грамотной организации управления в исследуемых нами органах. При этом отметим, что отдельно взятое структурное подразделение, например, прокуратура района (города), не в состоянии в одиночку осуществлять возложенные законом функции и нуждается в руководстве и контроле со стороны вышестоящего звена. В данном случае речь идет о руководстве, осуществляемом как непосредственно самими прокурорами городов и районов, так и по системе, реализуемой прокуратурами областей и Генеральной прокуратурой по отношению к нижестоящим. Здесь укажем, что категория «руководства» выступает как управленческий элемент в системе прокуратуры и характеризует его административно-правовой статус.

Если сказанное перенести к особенностям системы прокуратуры, то линейными руководителями являются прокуроры обла-

---

<sup>16</sup> Стариков Ю.Н. Службное право. М., 1996. С. 324.

<sup>17</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 378.

стей, районов, городов, прокуроры специализированных прокуратур, Генеральный прокурор РТ и их заместители, а к функциональным руководителям относятся помощники и старшие помощники прокуроров, а также помощники и старшие помощники Генерального прокурора РТ по специальным вопросам общей компетенции.

Вместе с тем, правовой особенностью обладает деятельность прокуроров и старших прокуроров отделов, и управлений (главных управлений) прокуратур областей и Генеральной прокуратуры РТ. На первый взгляд, они являются только специалистами в определенной отрасли профессиональной деятельности и лишь отчасти выполняют некоторые управленческие функции, порученные им руководителями подразделений, в которых они трудятся. Однако, в связи с расширением сфер деятельности современной прокуратуры, углублением специализированных направлений, а также увеличением объема возложенных задач, управленческие полномочия по отношению к нижестоящим звеньям со стороны отмеченных лиц приобретают повышенное значение. Например, в 2018 году при прокуратуре Согдийской области образован центр по изучению причин и условий участия граждан в экстремистических и террористических организациях<sup>18</sup>, которая является на наш взгляд, чисто управленческой структурой прокуратуры области.

Согласно п. 1.4 Регламента Генеральной прокуратуры РТ, утвержденного Приказом Генерального прокурора РТ за № 3 от 15 февраля 2016 г. начальники управлений, отделов, составляющих структуру Генеральной прокуратуры РТ, их заместители являются непосредственными организаторами работы соответствующих структурных подразделений, а согласно п. 18 этого нормативно-правового акта деятельность подразделений Генеральной прокуратуры РТ осуществляется по предметно-зональному принципу<sup>19</sup>.

В юридической литературе отмечается, что деятельность подразделений органов прокуратуры осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Сборник Приказов Генерального прокурора РТ, Душанбе 2018, с. 18.

<sup>19</sup> Сборник приказов и указаний Генерального прокурора Республики Таджикистан, Душанбе 2016, с. 98, 100 (на таджикском языке).

<sup>20</sup> Дибиров Ю.С. Особенности административно-правового статуса органов прокуратуры / Дибиров Ю.С. международный журнал «Символ науки» № 12-3, 2016 г. С. 86.

Предметный принцип организации работы подразумевает организацию какого-либо направления прокурорской деятельности (например, участие прокурора в экономическом судебном процессе) и реализуется комплексно по отношению к нижестоящим звеньям прокурорской системы, обязанным исполнять требования приказов Генеральной прокуратуры РТ (например, Приказ Генерального прокурора РТ от 15.02.2016г № 8 «О задачах органов прокуратуры при осуществлении надзора за законности судебных решений по гражданским, семейным и экономическим делам»). Зональный принцип организации работы предполагает деление нижестоящих звеньев на зоны (участки), включающие в себя несколько прокуратур районов (городов), имеющих общие границы. (например, Приказ Генерального прокурора РТ от 15.02.2016г № 24 «О распределение полномочий, и координация деятельности территориальных и транспортной прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и усилении борьбы с преступностью на транспорте».<sup>21</sup> Однако, как отмечает А.В. Трикс, в связи с необходимостью осуществления тесного взаимодействия по различным вопросам между отделами (управлениями) в настоящее время преобладает смешанный (предметно-зональный) принцип организации работы.<sup>22</sup>

Регламент Генеральной прокуратуры РТ устанавливает возможность закрепления за прокурорами отделов, управлений и нижестоящих прокуратур полномочия для организации руководства и контроля в конкретной отрасли прокурорской деятельности.<sup>23</sup> По мнению А.Г. Смирнова, такими нормами и в связи с подобной организацией работы на прокуроров отделов и управлений возложены функции руководителей. По своей сущности эти должностные лица относятся к функциональным руководителям. Точнее их можно

---

<sup>21</sup> Там же с. 10.

<sup>22</sup> Трикс А.В. Справочник прокурора. М., 2007. С. 32.

<sup>23</sup> Например, в соответствии п.20 Регламента Генеральной прокуратуры РТ, управления, отделы и нижестоящие прокуроры накапливают и анализируют информацию о состоянии законности и правопорядка, борьбы с преступностью, прокурорско-следственной практики, разрабатывают и вносят Генеральному прокурору РТ предложение о постановке требующих решение на Государственном уровне вопросов перед органами власти, о мерах совершенствования прокурорско-следственной практики, улучшения организации работы Генпрокуратуры и подчинённых органов. (Регламент Генпрокуратуры РТ. Сборник, с. 100).

было бы назвать зональными руководителями и одновременно наделить необходимыми дополнительными полномочиями.<sup>24</sup> Вместе с тем А.Р. Хаверин отмечает, что отмеченные лица не осуществляют в полной мере полномочия руководителей, поскольку они ответственны перед вышестоящими управленческими звеньями только за определенный участок работы и степень их влияния на стоящие ниже в иерархии подчиненности прокуратуры определяется внутренними документами, регламентирующими организацию работы этого участка.<sup>25</sup> А.П. Копылова высказывается о том, что прокуроры отделов и управлений выполняют роль кураторов, в обязанности которых входит контроль за исполнением отдельных заданий и поручений, изучение оперативной обстановки, организация повышения квалификации прокурорских работников, их переподготовки, а также аналитические функции.<sup>26</sup>

Таким образом, из указанных суждений можно сделать обоснованный вывод о том, что в целом руководители отделов и управлений, а также работающие в них прокуроры наделены властными управленческими функциями по отношению к нижестоящим прокуратурам. При этом в законодательстве, а именно в ст. 94 Конституции РТ, в ст. 17–21 КЗ РТ, «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» установлены основы как организационных, так и субординационных отношений. В соответствии с указанными нормами органы прокуратуры являются централизованной системой с подчинением нижестоящих органов вышестоящим и Генеральному прокурору РТ. Генеральный прокурор РТ руководит системой прокуратуры РТ, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РТ. Прокуроры областей, приравненные к ним прокуроры (спецпрокуратур) руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных органов прокуратуры, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными работниками. Из это-

---

<sup>24</sup> Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 41.

<sup>25</sup> Хаверин А.Р. Приоритеты в работе прокурора // Борьба с преступностью в России: правовые и организационные основы. М., 2005. С. 47.

<sup>26</sup> Копылова А.П. Прокурорский надзор. Тамбов, 2007. С. 100.

го следует, что правовые отношения, связанные с прямой подчиненностью нижестоящих прокуроров вышестоящим, являются следствием юридически закрепленной централизации рассматриваемой нами системы органов. Указанные законодательные положения выступают основой для наделения работников прокуратуры, занятых в аппарате управления, специфическими правами и обязанностями по отношению к нижестоящим прокурорам, их заместителям и помощникам.

Следовательно, положение об административно-правовом статусе органов прокуратуры РТ, прямо исходит из содержания ст. ст. 94 и 95 Конституции Республики Таджикистан, которыми закреплено, что единую централизованную систему органов прокуратуры Таджикистана возглавляет Генеральный прокурор. Деятельность, полномочия и структура органов прокуратуры регулируется конституционным законом- в данном случае имеется в виду КЗ РТ «Об органах прокуратуры в РТ»,<sup>27</sup> других законов, регламентирующих организацию и деятельность органов прокуратуры в республике нет, однако из сферы правовой регламентации деятельности прокуратуры не следует исключить нормативно-правовые акты Президента и Правительства РТ, приказы Генерального прокурора РТ, которые, по сути, являются важными источниками, формирующими организационную структуру и организацию управления в системе органов прокуратуры Республики Таджикистан. Здесь же следует отметить, что важнейшими правовыми актами, которые упорядочивают внутриорганизационную деятельность и обеспечивает организацию руководства по тем или иным направлениям в органах прокуратуры являются регламенты. Регламент Генеральной прокуратуры РТ, регламенты прокуратуры ГБАО, областей, г. Душанбе и Транспортной прокуратуры Таджикистана.

---

<sup>27</sup> Конституция Республики Таджикистан.1994г), Душанбе 2016 г. С. 83.; Конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры РТ» / Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2005 г., № 6 ст. 367.

*Анастасия Александровна Евдокимова,  
студентка III курса  
Юридического института Российского  
университета дружбы народов  
evdokimova.anast@mail.ru*

## **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ФИНАНСОВЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В данной статье рассматриваются понятие, признаки и виды юридической ответственности. Устанавливаются особенности ответственности за правонарушения в финансовой сфере. Выявляются проблемы, существующие в области финансового права, касаясь юридической ответственности за различные виды финансовых правонарушений.

*Ключевые слова и фразы:* юридическая ответственность, финансовые правонарушения, финансовое право, бюджетное законодательство, налоговое законодательство.

В настоящее время вопрос об ответственности за финансовые правонарушения становится очень актуальным. Это связано, прежде всего, с усложнением общественных отношений и изменением финансового законодательства, с целью подстроится и урегулировать постоянно развивающиеся отношения.

Юридическая ответственность – это установленная нормами права обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия, обеспеченные мерами государственного принуждения<sup>1</sup>.

Признаки юридической ответственности:

1. Устанавливается государством с помощью правовой нормы, которая, будучи юридической основой ответственности, выражает нормативную оценку правонарушения как социально вредного в зависимости от характера совершенного деяния.

2. Фактическим основанием и моментом возникновения ответственности является правонарушение, которое, будучи своеобразным юридическим фактом, порождает охранительное правоотношение между правонарушителем и государством.

---

<sup>1</sup> Романенкова Е.Н. Теория государства и права: Учеб. пос. М, 2015. С. 125.

3. Юридическая ответственность носит штрафной характер, так как выражается в государственно-властном установлении для правонарушителя новой, дополнительной обязанности, связанной с необходимостью претерпевания отрицательных последствий личного (лишение свободы, наград, почетных званий, водительских прав и т. д.), материального (штраф, конфискация, неустойка и др.) или организационного (освобождение от должности, закрытие предприятия и т. п.) характера, которые зафиксированы в санкции правовой нормы.

4. Юридическая ответственность обеспечивается возможностью применения к правонарушителю мер государственно-принудительного воздействия с помощью особого карательного аппарата.

5. Юридическая ответственность осуществляется в особых процедурно-процессуальных формах<sup>2</sup>.

Виды юридической ответственности соответствуют видам совершенных правонарушений. Уголовная ответственность следует за преступления и выражается в непосредственном воздействии на личность правонарушителя, возлагается специальным правоприменительным актом и отличается строго регламентированной процессуальной формой.

Гражданско-правовая ответственность следует за нарушения норм права в сфере имущественных и некоторых неимущественных отношений.

Административная ответственность следует за административные правонарушения. Данный вид ответственности выражается в применении к нарушителю таких взысканий, как предупреждение, штраф, конфискация, временное лишение специального права, исправительные работы, административный арест.

Дисциплинарная ответственность, как правило, следует за дисциплинарные проступки и осуществляется должностными лицами, обладающими дисциплинарной властью.

Материальная ответственность следует за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации рабочими и служащими при исполнении ими своих трудовых обязанностей.

---

<sup>2</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. М. 2004. С. 374–375



Юридическая ответственность в области финансового права преследует цель обеспечить своевременное и полное поступление налогов и сборов в соответствующие бюджеты, рациональное расходование бюджетных средств и стабильность финансовой системы РФ<sup>3</sup>.

Финансовое правонарушение можно охарактеризовать как виновно совершенное деяние, нарушающее нормы финансового права, за которое законодательством установлена ответственность. В настоящее время данный вид правонарушений является наиболее частным, причем совершается, как физическими, так и юридическими лицами<sup>4</sup>.

В области финансового права можно выделить налоговое и бюджетное правонарушения. Иногда к ним добавляют банковские и валютные правонарушения, т.к. они также непосредственно связано с областью финансовых правоотношений.

Признаками финансового правонарушения является виновность, противоправность, специфичность субъекта, наказуемость и общественная опасность.

Юридическая ответственность в финансовом праве наступает за нарушения порядка сбора, распределения и использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований<sup>5</sup>.

Существует три вида финансовых правонарушений:

1. уголовные преступления;
2. административные проступки;
3. нарушение финансового законодательства, как отдельный вид правонарушений.

Уголовная ответственность за финансовые правонарушения установлена Уголовным кодексом РФ. Например, ст. 198 УК РФ «Уклонение физического лица от уплаты налогов, сборов и (или) физического лица – плательщика страховых взносов от уплаты страховых взносов». Для того, чтобы определить является ли пра-

---

<sup>3</sup> Шумских Ю.Л. Юридическая ответственность за правонарушения в финансовой сфере // Юридический вестник Самарского университета. 2016. № 1. С. 3.

<sup>4</sup> Финансовое право: учебное пособие / под ред. И.Ш. Килияханова, Н.Д. Эриашвили, М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 480.

<sup>5</sup> Шумских Ю.Л. Юридическая ответственность за правонарушения в финансовой сфере // Юридический вестник Самарского университета. 2016. № 1. С. 4.

вонарушение преступлением необходимо определить размер причиненного вреда. Так, в ст. 198 УК крупным размером признается сумма налогов, сборов, страховых взносов, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более девятисот тысяч рублей, при условии, что доля неуплаченных налогов, сборов, страховых взносов превышает 10 процентов подлежащих уплате сумм налогов, сборов, страховых взносов в совокупности, либо превышающая два миллиона семьсот тысяч рублей, а особо крупным размером – сумма, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более четырех миллионов пятисот тысяч рублей, при условии, что доля неуплаченных налогов, сборов, страховых взносов превышает 20 процентов подлежащих уплате сумм налогов, сборов, страховых взносов в совокупности, либо превышающая тринадцать миллионов пятьсот тысяч рублей.

Административная ответственность предусмотрена в гл. 15 КоАП РФ. Для признания правонарушения административным необходимо также определить общественную опасность и вред, причиненный этим правонарушением, они должны быть меньше, чем предусмотрены УК РФ.

Финансовые правонарушения предусмотрены Бюджетным кодексом РФ и Налоговым кодексом РФ. Как правило, за такие правонарушения накладываются санкции в виде пени и штрафа<sup>6</sup>.

Особое внимание необходимо уделить проблемам, возникающим в сфере ответственности за финансовые правонарушения.

Несмотря на проводимые мероприятия по внесению изменений в нормативно-правовые акты административного, финансового, бюджетного, валютного законодательства, существуют определенные недостатки в правовом регулировании<sup>7</sup>.

В настоящее время нет четкой структурированной системы ответственности в финансовой сфере. Несмотря на то, что законодательство в области финансового права постоянно развивается и изменяется, не существует единого акта, касающегося ответственности за нарушения в финансовой сфере.

---

<sup>6</sup> Ответственность за нарушение финансового законодательства: учебное пособие / под ред. И.И. Кучерова, М.: ИНФРА-М, 2014. С. 249

<sup>7</sup> Ильин А.Ю. Юридическая ответственность за финансовые правонарушения // Юрист. Москва. 2016. С. 2.

Другой проблемой в данной сфере несогласованность действий контрольно-надзорных органов в финансовой сфере. Более того, государственное регулирование данного вопроса является недостаточно эффективным. Нет четкого определения порядка проведения проверок в финансовой сфере контрольно-надзорными органами<sup>8</sup>.

Таким образом, сфере юридической ответственности за финансовые правонарушения охватывает достаточно много аспектов. Необходимо разработать единое законодательство в данной области и урегулировать деятельность органов, осуществляющий контроль. Также необходимо принимать меры к предотвращению нарушений финансового законодательства. Например, усовершенствование правовой культуры населения в области финансового законодательства, проведение работы с представителя юридических лиц с целью разъяснения специфики финансовой и экономической сферы.

*Данияр Ерзат,  
магистр 1-го года обучения кафедры  
административного и финансового права  
Юридического института Российского  
университета дружбы народов  
yerzat.aaa@gmail.com*

## **НДС НА ЭЛЕКТРОННЫЕ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ИНОСТРАННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

В статье выражена порядок обложения НДС на электронные услуги, предоставляемые иностранными организациями.

*Ключевые слова:* иностранные организации, НДС электронных услуг.

Чрезвычайно много спорных моментов возникает по поводу обсуждения налога на добавленную стоимость (далее – НДС). Споры о целесообразности взимания данного налога, его эффективности, особенностях его администрирования, порядке исчисления,

---

<sup>8</sup> Там же. С. 4

величине ставок и т.д., все они имеют место быть с момента введения налога, то есть с 1992 года. Данный налог один из самых важных и сложных, составляет основную доходную часть бюджета России, вместе с тем, существует много не решённых вопросов, касающихся НДС.

Для начала необходимо вникнуть в сущностную характеристику природы налога на добавленную стоимость. НДС представляет собой федеральный косвенный налог, который взимается с добавленной стоимости изготовленных на каждой стадии процесса производства товаров, работ и услуг и уплачивается при их реализации. То есть сумма налога уже заложена непосредственно в самой стоимости товара (услуги, работы). Производителями (организациями, индивидуальными предпринимателями) уплачивается в бюджет исчисленный налог с «приращенной» (добавленной) стоимости товаров и услуг на каждой из стадий их изготовления. Что же является добавленной стоимостью – об этом речь пойдет далее в статье. Однако по факту конечными плательщиками НДС выступают люди – потребители благ, которые оплачивают продавцам полную сумму НДС, заявленную в ценнике.

НДС весьма противоречив, и, прежде чем рассматривать его спорную проблематику, стоило бы оценить массу благоприятных сторон данного налога. К его положительным качествам можно отнести следующее: во-первых, НДС выполняет очень значимую фискальную функцию, т.е. обеспечивает высокую доходность бюджета, во-вторых, НДС имеет самую распространённую налогооблагаемую; в-третьих, НДС гарантирует нейтральность налогообложения для плательщиков при условии его правильного применения; в-четвертых, НДС обеспечивает правильный механизм функционирования международной торговли, в основе которого лежит действие принципа конечного пункта назначения<sup>1</sup>; в-пятых, нельзя не отметить и психологические преимущества НДС перед другими видами налогов.

---

<sup>1</sup> Смысл принципа заключается в том, что налоговым законодательством РФ предусмотрена нулевая ставка налога при экспорте товара (где конечным пунктом назначения потребления товара является заграница – здесь действуют уже налоги другой страны), а при импорте товара/услуги (где Россия выступает пунктом назначения) используются правила налогообложения страны-импортёра, т.е. применяются ставки НДС для ввозимой продукции в нашу страну // Луценко А.Н., Чесноков С.В. Актуальные проблемы применения налога на добавленную стоимость в РФ // Научный форум: Экономика и менеджмент: сб. ст. по материалам XXI междунар. науч.-практ. конф. – № 9(21). – М., Изд. «МЦНО», 2018. – С. 50–55.

Конечно, как и любая монета, имеет две стороны, так и характеризую НДС можно назвать и отрицательные его стороны, а именно: сложность исчисления; система контроля, имеющаяся в России не обеспечивает полноты поступлений от исчисления НДС всеми субъектами и т.д. Другими словами, как об этом говорят авторы статьи «Актуальные проблемы применения налога на добавленную стоимость в РФ». Все проблемы взимания можно поделить на 3 большие группы: а) администрирование НДС; б) мошенничество с налогом; в) обременённость налогообложения<sup>2</sup>.

И в подтверждение вышеизложенных проблем констатируем то, что с 1 января 2019 года в Российской Федерации было внесены изменения в ст. 174.2 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). Согласно ст. 174.2 НК РФ НДС облагается на ряд электронных услуг, оказываемых иностранными организациями, место реализации электронных услуг определяются по месту нахождения покупателя. Если электронные услуги были оказаны иностранным поставщиком российскому покупателю, тогда оплата НДС подлежит в российский бюджет. Электронные услуги иностранных организаций, облагаемые налогом на добавленную стоимость, например:

1. предоставление прав на использование программ для ЭВМ (включая компьютерные игры), баз данных через сеть «Интернет»;
2. оказание рекламных услуг в сети «Интернет»;
3. оказание услуг по размещению предложений о приобретении (реализации) товаров (работ, услуг), имущественных прав в сети «Интернет»;
4. оказание через сеть «Интернет» услуг по предоставлению технических, организационных, информационных и иных возможностей<sup>3</sup>;
5. предоставление доменных имен, оказание услуг хостинга;
6. оказание услуг по администрированию информационных систем, сайтов в сети «Интернет»;
7. оказание услуг по поиску и (или) представлению заказчику информации о потенциальных покупателях и т.д.

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Russian State Duma passes bill on VAT taxation of electronic services in final reading // Библиотека налоговых оповещений. 26 июня 2016 года. // <https://www.ey.com/>.

Более подробные виды электронных услуг указаны в п. 1 ст. 174.2 НК РФ. Однако следующие виды операции, в соответствии данной статьей, не являются электронной услугой.

1. реализация товаров, работ, услуг, которые были заказаны через сеть «Интернет», но поставка товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется без использования сети «Интернет»;

2. реализация, передача прав на использование программ для ЭВМ, включая компьютерные игры, база данных на материальных носителях;

3. оказание консультационных услуг по электронной почте;

4. оказание услуг по предоставлению доступа к сети «Интернет»;

Также имеются следующие виды услуг, которые в соответствии с ст. 149 НК РФ, не облагаются налогом на добавленную стоимость. К ним относятся: промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора.

Российская Федерация является местом реализации деятельности покупателя. В ст. 148 НК РФ указано, что место осуществления деятельности покупателя определяется на основе места его государственной регистрации в качестве организации или предпринимателя. Если физическое лицо не является индивидуальным предпринимателем, местом осуществления деятельности покупателя признается территория Российской Федерации в случае, если выполняется хотя бы одно из следующих условий:

– местом жительства покупателя является Российская Федерация;

– место нахождения банка, в котором открыт счет, используемый покупателем для оплаты услуг, или оператора электронных денежных средств, через которого осуществляется покупателем оплата услуг, – на территории Российской Федерации;

– сетевой адрес покупателя, использованный при приобретении услуг, зарегистрирован в Российской Федерации;

–международный код страны телефонного номера, используемого для приобретения или оплаты услуг<sup>4</sup>, присвоен Российской Федерации.

Документами, подтверждающими место оказания услуг, являются реестры операций с указанием информации о выполнении условий, на основании которых местом осуществления деятельности покупателя признается территория Российской Федерации.

Начиная, с 1 января 2019 года п. 9 ст.174.2 НК РФ утратила силу, теперь юридические лица и индивидуальные предприниматели Российской Федерации, получая электронные услуги по контрактам с зарубежными компаниями, больше не будут исполнять роль налоговых агентов по НДС. Иностранные поставщики электронных услуг, иностранные организации – посредники, участвующие в расчетах с российскими налогоплательщиками при приобретении российскими налогоплательщиками электронных услуг, будут обязаны регистрироваться для целей уплаты НДС в отношении таких поставок. Таким образом, если иностранная организация оказывает электронную услугу через посредников, уплачивать и отчитываться по НДС за эту часть будут посредники в лице агента, но нужно учесть, что субъекты национальной платежной системы не признаются посредниками организации. Пунктом 5 статьи 174.2 Налогового кодекса РФ установлено, что сумма налога исчисляется иностранными организациями, подлежащими постановке на учет в налоговых органах в соответствии с п. 4.6 ст. 83 НК РФ, и определяется как соответствующая расчетной налоговой ставке в размере 16,67%. Поскольку расчётная ставка 16,67% применяется к налоговой базе с учетом налога, то сумма налога, исчисленная иностранной организацией по указанной расчетной ставке, соответствует сумме налога, включенной в стоимость услуги, облагаемой по налоговой ставке 20%<sup>5</sup>. Моментом определения налоговой базы является последний день налогового периода, в котором поступила оплата (в том числе частичная) электронных услуг. При определении налоговой базы стоимость

---

<sup>4</sup> О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (с изменениями на 27 ноября 2017 года) // Консорциум Кодекс. Электронный Фонд правовой и нормативно-технической информации // <http://docs.cntd.ru/document/420363370>.

<sup>5</sup> Письмо Федеральной налоговой службы от 10 марта 2017 г. N СД-3-3/1626@ «О рассмотрении обращения» // <http://ivo.garant.ru/#/document/71628406>.

электронных услуг в иностранной валюте пересчитывается в рубли по курсу Центрального Банка РФ, установленному на последний день налогового периода, в котором поступила оплата (частичная оплата) указанных услуг (п. 4 ст. 174.2)<sup>6</sup>.

Как установлено в п. 4.6 ст. 83 НК РФ, процедура регистрации иностранных организации, оказывающие электронные услуги или участвующие в расчетах при оказании таких услуг осуществляется налоговыми органами на основании заявления о постановке на учет (снятии с учета) и иных документов. Причем подать такое заявление необходимо не позднее 30 календарных дней со дня начала предоставления указанных услуг. Согласно п. 5.1 ст. 84 НК РФ подать заявление и иные документы в налоговый орган иностранный исполнитель услуг (налоговый агент) может через представителя, по почте заказным письмом или по Интернету через официальный сайт Федеральной налоговой службы России без применения усиленной квалифицированной электронной подписи. В течение 30 дней со дня получения заявления и необходимых документов налоговый орган поставит иностранного поставщика услуг (налогового агента) на учет и в этот же срок направит ему уведомление о данном факте. Иностранная организация, оказывающая услуги в электронной форме, может подать заявления о постановки на учет через «Личный кабинет» налогоплательщика в срок не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом<sup>7</sup>.

В периоды, когда Личный кабинет налогоплательщика не работает, подавать декларацию по НДС иностранные исполнители услуг будут в указанные сроки в общем порядке — в электронном формате по телекоммуникационным каналам связи через оператора электронного документооборота. При нарушении срока подачи заявления о постановке на учет иностранная организация, оказываю-

---

<sup>6</sup> Проект федерального закона № 962487-6 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (внесён депутатами ГД РФ Луговым А.К., Парахиным В.В.) (принят в третьем чтении 15.06.2016) (не действует) // <http://ivo.garant.ru/#/document/57261245>.

<sup>7</sup> Электронные услуги иностранных компаний. Особенности исчисления и уплаты НДС с 2017 года // Виталий Семенихин. Источник: «Финансовая газета».



щая услуги в электронной форме, подлежит привлечению к налоговой ответственности, предусмотренной п. 1 ст. 116 НК РФ<sup>8</sup> штраф 10 000 рублей. Также ведение деятельности организацией без постановки на учет в налоговом органе влечёт штраф 10% от доходов, полученных в течение указанного времени в результате такой деятельности, но не менее 40 тысяч рублей.

Введение нового порядка налогообложения электронных услуг направлено на полный сбор налога на добавленную стоимость со всех обязанных лиц. Так как до введения этого порядка наши отечественные организации, оказывающие электронные услуги должны были платить НДС, когда зарубежные организации могли без препятствия могли получать доход из-за не совершенности закона. Таким образом, государство уравнивает обремененность налогообложения иностранных и отечественных предпринимателей. Но нужно выделить, что у налоговых органов на данный момент нет задействованных и автоматических способов проверки отчетности, предоставленных иностранной организацией.

Подводя итоги можно выделить, что регулирование и контроль электронных услуг в мире информационных технологии невозможно достичь лишь развитием национальных законодательных систем. Таким образом, проблема регулирования и контроль электронных услуг является международной, а не национальной. Соответственно без единого правила определения объекта и субъекта налогообложения, любые существующие системы взимания и администрирования НДС не смогут в полной мере осуществлять свои предназначение.

---

<sup>8</sup> Тема номера: Судебная практика по налоговым и финансовым спорам. 2008 год. Налоги и финансовое право. 2009. № 4. С. 31–272 // <http://elibrary.ru/item.asp?id=12600483>

*Мария Владимировна Иваничкина,  
masha.ivanichkina@yandex.ru*

*Алан Бакер,  
alan.baker@mail.ru*

*студенты IV курса Юридического  
института Российского университета  
дружбы народов*

**НАЛОГ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД  
(ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 27.11.2018 № 422-ФЗ):  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ  
САМОЗАНЯТЫХ ГРАЖДАН**

На протяжении последнего десятилетия вопрос о статусе самозанятых граждан в контексте налогового права являлся предметом обсуждения на уровне Правительства РФ, Президента РФ, Государственной Думы, а также отраслевых министерств и ведомств. Это связано с тем, что большая доля теневой экономики сосредоточена в ведении гражданами скрытой предпринимательской деятельности, которая не подпадает под нормативно-правовое регулирование индивидуальных предпринимателей. Такая деятельность носит латентный характер и влечет негативные последствия для экономики страны. В рамках эксперимента, который вводится Федеральным законом от 27.11.2018 №422-ФЗ, предпринимается попытка легализовать деятельность самозанятых граждан, определить их правовой статус и способствовать регистрации данных субъектов экономической деятельности.

*Ключевые слова:* налог на профессиональный доход, самозанятые граждане, налогообложение, теневая экономика, специальный налоговый режим.

До недавнего времени деятельность самозанятых граждан носила полулегальный характер, тем самым расширяя сектор теневой экономики. В широком смысле под «теневой экономикой» понимается «экономическая деятельность и получаемый от неё доход, ко-

торые находятся за пределами системы государственного регулирования, налогообложения или надзора»<sup>1</sup>. В.Г Пансков отмечает, что тенденция расширения теневой экономики обусловлена следующими факторами: наличие условий для работы в неформальном секторе, высокий уровень налоговой нагрузки на предпринимательство, сложность налоговой системы<sup>2</sup>.

Попытки легализовать указанную сферу применялись неоднократно. В 2017 году Министерство юстиции Российской Федерации направило в Правительство доклад о необходимости определения статуса самозанятых граждан. В тексте этого доклада категория самозанятых граждан определялась следующим образом: «Физическое лицо, самостоятельно осуществляющее на свой риск основанную на личном трудовом участии деятельность по оказанию услуг, выполнению работ для физических лиц, направленную на систематическое получение прибыли»<sup>3</sup>.

Некоторые ученые не согласны с таким подходом к определению самозанятых граждан. Отмечается, что «если рассматривать самозанятого, использующего только свой личный труд, то теоретически некорректно говорить о том, что эта категория самозанятых присваивает доход в виде прибыли, поскольку сущность прибыли в том, что это – форма прибавочной стоимости, созданная трудом наемных работников, а если нет наемных рабочих, то нет и прибыли»<sup>4</sup>.

В современной истории России первое упоминание самозанятых граждан встречается в Законе РФ от 19.04.1991 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности». В этом нормативном акте говорится о «лицах, самостоятельно обеспечивающих себя ра-

---

<sup>1</sup> Пансков В.Г. Теневая экономика и налогообложение // ЭТАП. 2017. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tenevaya-ekonomina-i-nalogooblozhenie> (дата обращения: 13.12.2018).

<sup>2</sup> См. Там же.

<sup>3</sup> Татьяна Зверинцева: Минюст определил статус самозанятых. URL: <http://gosvo-pros.ru/territory/business/status-samozanyatykh/> (дата обращения: 29.05.2017).

<sup>4</sup> Землянухина С.Г., Землянухина Н.С. Система экономических отношений в сфере самозанятости населения России // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-ekonomicheskikh-otnosheniy-v-sfere-samozanyatosti-naseleniya-rossii> (дата обращения: 13.12.2018).

ботой, в том числе предпринимателях, лицах, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, включая фермеров, а также членов производственных кооперативов»<sup>5</sup>. В связи с тем, что не удалось выработать надлежащий механизм регулирования деятельности такой категории субъектов, в 2017 г. Федеральным законом от 30.11.2016 № 401-ФЗ введены налоговые каникулы для самозанятых граждан (репетиторов, нянь). По данным информационного агентства «Интерфакс»: «в начале 2018 года глава Счетной палаты РФ Татьяна Голикова заявила, что попытки государства легализовать индивидуальную занятость ничем не закончились. “На 1 декабря в информационной системе ФНС зарегистрировалось всего 813 человек. Это (*практически – прим. ИФ*) ничего”, – сказала она»<sup>6</sup>.

Если подытожить все сказанное, то можно прийти к выводу, что «самозанятые граждане» объединяют в себе черты собственника капитала, управленца и работника<sup>7</sup>. Таким образом, деятельность самозанятых граждан не подпадает под нормативное регулирование других субъектов экономической деятельности, в частности индивидуальных предпринимателей. Этим фактом обусловлено стремление законодателя определить правовой статус самозанятых и урегулировать вопросы налогообложения таких субъектов экономической деятельности.

Решительным шагом стало принятие Федерального закона от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» (далее ФЗ №422). Среди субъектов, подпадающих под действие специального налогового режима – физические лица, в том

---

<sup>5</sup> Бурлак А.В. К вопросу о понятии «Самозанятые граждане» // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2016. № 4 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-opynyati-samozanyatyue-grazhdane> (дата обращения: 13.12.2018).

<sup>6</sup> Информационное агентство Interfax «Минфин предложил продлить налоговые каникулы для самозанятых до 2020 г.» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/business/596673> (дата публикации: 23.01.2018).

<sup>7</sup> Бурлак А.В. К вопросу о понятии «Самозанятые граждане» // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2016. № 4 (49). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-opynyatii-samozanyatyue-grazhdane> (дата обращения: 13.12.2018).

числе индивидуальные предприниматели, местом ведения деятельности которых является территория любого из субъектов Российской Федерации, включенных в эксперимент (п. 1 ст.2 ФЗ №422). В ст.1 этого Закона, обозначен срок действия эксперимента с 1 января 2019 по 31 декабря 2028 гг.

Согласно положениям принятого закона, объектом налогообложения является профессиональный доход. Понятие «профессиональный доход» определено в п. 7 ст. 2 ФЗ №422, под ним понимается «доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества». Закон допускает возможность ведения лицами, на которых распространяется специальный налоговый режим, деятельности без регистрации в качестве ИП за исключением случаев, когда законодательство устанавливает обязательную регистрацию ИП для ведения определенной деятельности. Кроме того, в п. 8 ст. 2 ФЗ № 422 указано, что самозанятые будут освобождены от уплаты НДФЛ в отношении доходов, являющихся объектом налогообложения на профессиональный доход. Соответственно, самозанятые граждане освобождены от подачи налоговой декларации на профессиональный доход (ст. 13 ФЗ № 422).

В п. 2 ст. 4 ФЗ № 422 указан перечень лиц, которые не вправе применять специальный налоговый режим. Среди них указаны налогоплательщики, у которых доходы, учитываемые при определении налоговой базы, превысили в текущем календарном году 2,4 миллиона рублей. Законодатель установил пограничную сумму, когда самозанятого гражданина можно признать таковым, не обязывая зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя.

Самозанятые, которые решат воспользоваться специальным налоговым режимом обязаны встать на учет в налоговом органе в качестве налогоплательщика, что указано в п. 1 ст. 5 ФЗ № 422. Стоит отметить, что законодатель стремится сформировать информационную базу о количестве самозанятых граждан и характере их деятельности, так как в настоящий момент достаточных данных о самозанятых гражданах нет.

Согласно п.1 ст. 6 ФЗ № 422 объектом налогообложения самозанятых граждан являются доходы от реализации товаров (работ,

услуг, имущественных прав). В части второй этой статьи указаны виды доходов, которые не будут признаваться профессиональным доходом. Это корреспондирует к п.8 ст. 2 ФЗ № 422, то есть эти виды доходов подлежат уплате в качестве НДФЛ.

Важным вопросом при переходе на специальный режим налогообложения является определение налоговой базы. Согласно п.1 ст. 8 ФЗ № 422 «налоговой базой признается денежное выражение дохода, полученного от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), являющегося объектом налогообложения. Налоговая база определяется отдельно по видам доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки»<sup>8</sup>. Таким образом, в расчет будет браться только профессиональный доход, на все другие виды доходов будет распространяться иные налоговые режимы, предусмотренные налоговым законодательством РФ.

Для специального налогового режима, распространяющегося на профессиональный доход самозанятых граждан, налоговым периодом признается календарный месяц. Однако в этой же статье предусмотрены некоторые особенности, связанные со временем постановки и снятия с учета в налоговом органе.

Ключевым аспектом является определение налоговых ставок налога на профессиональный доход самозанятых граждан. Так, в соответствии со ст. 10 ФЗ № 422 предусмотрено два вида налоговых ставок: «1) 4 процента в отношении доходов, полученных налогоплательщиками от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) физическим лицам; 2) 6 процентов в отношении доходов, полученных налогоплательщиками от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) индивидуальным предпринимателям для использования при ведении предпринимательской деятельности и юридическим лицам»<sup>9</sup>. Таким образом, законодатель разграничил налогообложение профессионального дохода для физических лиц и индивидуальных предпринимателей.

---

<sup>8</sup> П.1 ст. 8 Федерального закона от 27.11.2018 N 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // «Собрание законодательства РФ», 03.12.2018, N 49 (часть I), ст. 7494.

<sup>9</sup> См. Там же. Ст. 10.

Подытоживая вышесказанное, представляется важным отметить, что принятый ФЗ № 422 является серьезным шагом на пути к закреплению правового статуса самозанятых граждан и распространению на них налогового законодательства РФ. Законодатель делает всё возможное, чтобы самозанятые граждане «вышли из тени». По мнению С.А. Глотова, лица, которые воспользуются специальным налоговым режимом, предусмотренным ФЗ №422 получают законный правовой статус, который позволит «беспрепятственно получать кредиты, заключать соответствующие договоры, размещать рекламу, защищать свои права в суде в качестве предпринимателя»<sup>10</sup>. Кроме этого, самозанятые получают возможность фиксации трудового стажа, что несомненно важно при последующем трудоустройстве в качестве наёмного работника. Включение самозанятых в систему налогообложения даст возможность производить пенсионные накопления. «Выход из тени» также даст самозанятым гражданам возможность попадания под действие программ поддержки малого бизнеса и возможность получения грантов.

Отмечая негативные последствия действия специального налогового режима для самозанятых, необходимо отметить то, что не было проведено информационной работы с населением, из-за чего большая часть потенциальных самозанятых граждан негативно относится к регистрации и использованию специального налогового режима. Большинство убеждено, что такой шаг – это способ сформировать базу данных самозанятых и впоследствии принять в отношении этой категории лиц жесткие налоговые меры. С.А. Глотов также отмечает, что самозанятые не желают «вступать с налоговыми органами в правоотношения, опасаясь, что отныне они (лица) будут “под прицелом” у налоговых органов»<sup>11</sup>. Таким образом, можно сделать вывод о том, что принятие ФЗ № 422 нельзя оценить однозначно.

Остается не ясным, как выстроится практика применения такого эксперимента. В любом случае это серьезная попытка легали-

---

<sup>10</sup> Глотов С.А. Самозанятость населения в России: от слов к правовому регулированию // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/samozanyatost-naseleniya-v-rossii-ot-slov-k-pravovomu-regulirovaniyu> (дата обращения: 13.12.2018).

<sup>11</sup> См. Там же.

зовать крупный сегмент теневой экономики. Если эксперимент покажет успешные результаты, то не исключено, что специальный налоговый режим для самозанятых в скором времени будет введен на всей территории России.

***Кристина Константиновна Иванова,***

*магистр кафедры  
административного и финансового  
права Российского университета  
дружбы народов  
ivanova.kris.ayk@gmail.com*

## **ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ**

В статье раскрывается понятие «особая экономическая зона» и роль государства в регулировании деятельности на этих территориях. Автор статьи акцентирует особое внимание на проблемах, возникающих при функционировании ОЭЗ в России, рассматривая особенности правового регулирования таких зон.

*Ключевые слова и фразы:* особые экономические зоны, свободная экономическая зона, правовое регулирование, эффективность функционирования.

Создание особых экономических зон (ОЭЗ) имеет важное значение для экономики и её роста, за счет «налогового рая», создаваемого в таких зонах. Но при этом остаются вопросы эффективности функционирования ОЭЗ. Разработка единой политики в отношении ОЭЗ (создание, функционирование, управление особой экономической зоной) осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации.

Особой экономической зоной на сегодняшний день называется часть территории страны, где функционирует особый режим осуществления предпринимательской деятельности и может быть применена процедура свободной таможенной зоны. ОЭЗ создаются и функционируют на основе Федерального закона от 22.07.2005 г.



№ 116-ФЗ «Об особых экономических зонах», в котором закреплены условия создания, прекращения существования, условия применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны<sup>1</sup>.

В настоящее время на территории России функционирует девять промышленно-производственных, шесть технико-внедренческих, четыре туристско-рекреационных и одна портовая ОЭЗ, а также *свободная экономическая зона* на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополе.

Рассматривая доступный отчет Минэкономразвития о результатах функционирования ОЭЗ в 2017 году и за период с начала функционирования ОЭЗ можно сделать некоторые выводы о том, насколько эффективно функционирование таких зон по отдельности и в совокупности по типам ОЭЗ. По сводному показателю ОЭЗ можно отметить, что в целом ОЭЗ функционируют эффективно как за 2017 год, так и за всё время функционирования ОЭЗ. При этом можно выделить наиболее эффективные ОЭЗ технико-внедренческого и промышленно-производственного типа. Туристско-рекреационные ОЭЗ в целом можно оценить как неэффективно функционирующие. А единственная портовая ОЭЗ за 2017 год считается достаточно эффективной, однако, за весь период эффективность низкая<sup>2</sup>.

Ряд различных, но взаимосвязанных между собой, факторов могут стать причиной таких результатов. Учитывая данные этого доклада Минэкономразвития, можно сказать, что имеющиеся условия создания и функционирования могут быть универсальными только для ОЭЗ технико-внедренческого и промышленно-производственного типов. А также не до конца выработаны критерии оценки результатов функционирования ОЭЗ (зоны, находящиеся в разных условиях, показывают различную динамику в зависимости от того, как долго они действуют, какая именно деятельность преобладает в таких зонах). Даже не углубляясь во все показатели детально, можно понять, что в России при создании ОЭЗ любого типа нужно подходить индивидуально ко всему процессу. А имеющегося

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 N 116-ФЗ.

<sup>2</sup> Доклад Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах функционирования особых экономических зон (ОЭЗ) в 2017 году. – 2015–2019. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depOsobEcZone/2018290632>.

Закона об ОЭЗ недостаточно, чтобы регламентировать деятельность зон различных типов.

Если сравнивать российский опыт с зарубежным, то можно выявить в функционировании ОЭЗ такие проблемы как:

- Незначительная возможность получения одним регионом различных двух и более типов ОЭЗ в России.

- За границей механизм ОЭЗ, в отличие от России, используется для развития и поддержки «угнетенных», отстающих регионов, что у нас практически не используется.

- Недостаточно прозрачный механизм заключения соглашений с инвесторами ОЭЗ и их отбор.

- Администрация ОЭЗ совмещает административный контроль над инвесторами с оказанием им платных договорных услуг.

- Проблемы усиления структурных диспропорций (отток кадров и инвестиций из соседних с ОЭЗ районов).

На сегодняшний день в России только в одной экономической зоне могут осуществляться различные виды деятельности, относящиеся к разным типам ОЭЗ. Этой зоной является свободная экономическая зона (СЭЗ) на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, деятельность которой регламентируется отдельным Федеральным законом «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 29.11.2014 № 377-ФЗ. Отсюда следует, что особый правовой статус приобретает весь полуостров (два субъекта РФ) сроком на 25 лет (с возможностью продления срока, в отличие от ОЭЗ), а не определенная территория, находящаяся в собственности государства или муниципалитета, на сорок девять лет<sup>3</sup>. А также этот регион можно отнести к проблемному, так как после вступления данных субъектов в состав России, на какую-либо деятельность на территории полуострова оказывается санкционное давление. Поэтому потребовалась государственная помощь и поддержка, чтобы восстановить там нормальное состояние всех сфер жизни и даже поднять уровень, чтобы повысить

---

<sup>3</sup> Федеральный закон «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 29.11.2014 № 377-ФЗ.

привлекательность регионов для отечественных и зарубежных инвесторов.

Одной из основных проблем ОЭЗ в России можно считать отсутствие четкой цели создания зоны, которая соответствовала бы интересам региона или страны в целом. А руководители регионов могут видеть в ОЭЗ как привлекательную сторону – получение налоговых послаблений, и имеют надежду, что ОЭЗ решат непосильные им проблемы. Кроме того, при создании ОЭЗ внимание следует уделить основным недостаткам и преимуществам ее месторасположения, которые позволят наиболее эффективно построить работу в данной особой зоне.

Подводя итог, можно сделать вывод, что современная ситуация в России нуждается в выработке как общих для всех типов зон подходов, так и индивидуальных, учитывающих уникальность каждой российской особой экономической зоны (их размеры, профиль и т.п.), подходов в области государственного регулирования, исходя из конкретных задач развития национальной хозяйственной системы страны. Подобный подход наблюдается на территории полуострова Крым, но так как эта территория «угнетается» санкциями, мы не можем говорить о высокой эффективности в рамках данного региона. Однако, индивидуальный подход может положительно повлиять на остальные ОЭЗ, особенно те зоны, которые не показывают прогрессивную динамику своей деятельности.

*Андрей Егорович Кайшев,*

*соискатель кафедры финансового  
права Российского государственного  
университета правосудия*

*KaishevA4S@yandex.ru*

## **О НЕКОТОРЫХ ФОРМАХ СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИНУДИТЕЛЬНОМУ ВЗЫСКАНИЮ НЕДОИМОК, ПЕНЕЙ И ШТРАФОВ С ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

В статье рассматривается одна из форм административного судопроизводства по принудительному взысканию обязательных платежей и санкций с физических лиц – упрощенное (письменное) производство,

а также исследуются некоторые категории дел о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц, подлежащие принудительному взысканию в порядке гражданского судопроизводства

*Ключевые слова:* административное судопроизводство, судебный процесс, упрощенное (письменное) производство по взысканию обязательных платежей и санкций, обязательные платежи и санкции, налоговая задолженность, взыскание налоговых долгов с наследников, взыскание неосновательно полученных льгот по налогам, взыскание налоговой задолженности организации с её руководителей.

Рассмотрение дел о принудительном взыскании недоимок, пеней и штрафов с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, осуществляется судами общей юрисдикции и Верховным Судом Российской Федерации в рамках административного судопроизводства, регламентированного Кодексом Административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

КАС РФ предусматривает три вида судебных производств, два из которых взаимосвязаны между собой, но не идентичны, третье применяется, если суммы взыскания незначительны – это приказное производство по взысканию обязательных платежей и санкций (глава 11.1. КАС РФ); исковое производство (глава 32 КАС РФ) и упрощенное (письменное) производство (глава 33 КАС РФ).

Для взыскания налоговой задолженности с физических лиц более предпочтительным представляется упрощенное (письменное) производство. Рассмотрение дел в упрощенном производстве осуществляется без вызова сторон судьей единолично, однако стороны вправе представить отзыв, возражения, объяснения и иные доказательства, что снижает риски нарушения права на судебную защиту.

Упрощенное (письменное) производство не является новым для процессуального права, данная процедура достаточно продолжительное время применяется в арбитражном процессе. В рамках административного судопроизводства упрощенная процедура рассмотрения требований имеет некоторые особенности, которые определены ст. 291 КАС РФ. В частности, упрощенное (письменное) производство применяется: 1) если все лица, участвующие в деле, заявили ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным; 2) если все

лица, участвующие в деле, направили в суд заявления о том, что не возражают против рассмотрения административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства; 3) если общая сумма требования, указанная в административном исковом заявлении не превышает двадцать тысяч рублей; 4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ. Например, возможность применения упрощенного производства, предусмотрено ст. 315 КАС РФ в отношении частной жалобы или представления прокурора на определение суда первой инстанции, за некоторыми исключениями, перечисленными в ч. 2 ст. 315 КАС РФ.

Порядок упрощенного (письменного) производства административных дел разъясняется Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (п. 74). Так, административные дела в порядке упрощенного производства рассматриваются без проведения устного разбирательства; судебные заседания по ним не назначаются; аудиопротоколирование не осуществляется; протокол в письменной форме не составляется; правила об отложении судебного разбирательства, о перерыве в судебном заседании, об объявлении судебного решения не применяются; резолютивная часть решения отдельно не изготавливается (ст. ст. 152, 174, ч. 1 ст. 292 КАС РФ).

Не смотря, на кажущуюся простоту, процедура упрощенного производства у практикующих специалистов<sup>1</sup> вызывает определённые вопросы и трудности. Так, если при рассмотрении дела в порядке упрощенного производства необходимо узнать мнение административного ответчика о применении данного порядка, в определении о подготовке административного дела к рассмотрению судом устанавливается 10-дневный срок для представления в суд возражений относительно применения упрощенного производства. Однако, закон не определяет, с какого момента (дня) необходимо исчислять этот срок, установленный для предоставления административным ответчиком возражений, – со дня вручения либо направления копии определения административному ответчику

---

<sup>1</sup> Штейнле А.Л. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: проблемы и пути их решения в практике Смоленского областного суда // Судья. 2017. № 3. С. 37–40; Тетюев С.В. Рассмотрение административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций в порядке упрощенного (письменного) производства // Судья. 2016. № 3. С. 38–42.

либо со дня вынесения определения о подготовке административного дела к рассмотрению.

Правильным представляется считать, что начало течения этого срока начинается с момента вручения копии определения административному ответчику. Полагаем также, что суд не может рассматривать дело в порядке упрощенного производства, если по истечении 10-дневного срока возражения не поступили, и у суда отсутствует доказательства получения административным ответчиком копии определения о подготовке дела к судебному разбирательству.

Еще одна проблема возникает, когда административный ответчик добровольно уплатил сумму налоговой задолженности после получения административного искового заявления, но в суд документы, подтверждающие уплату, представил после вынесения решения о принудительном взыскании в порядке упрощенного производства. В этой ситуации у суда отсутствуют процессуальные механизмы для отмены заочного решения суда, как например, у суда первой инстанции в гражданском процессе, который таким механизмом наделен. В рамках административного судопроизводства административному ответчику в этой ситуации нужно направить жалобу в апелляционную инстанцию для отмены решения. С другой стороны, поступление в суд документов, подтверждающих исполнение, для суда должно служить основанием для отказа в выдаче исполнительного документа, если он еще не выдан.

Кроме того, при взыскании налоговой задолженности с физических лиц возникают ситуации, когда стандартный путь, прописанный в ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации и Кодексе об административном судопроизводстве Российской Федерации не позволяет разрешить проблему взыскания. Например, это касается: вопросов взыскания налоговых долгов с наследников, вступивших в наследство после смерти налогоплательщика, за которым числилась недоимка по обязательным платежам; вопросов взыскания налоговой задолженности организации с её руководителей – директора и главного бухгалтера; вопросов, связанных с принудительным взысканием неосновательно полученных льгот по налогам. Рассмотрим каждый из обозначенных вопросов.

В практике судов, вопрос о подведомственности рассмотрения дел по заявлениям налогового органа о взыскания налоговых долгов с наследников, вступивших в наследство после смерти

налогоплательщика, решался неоднозначно до тех пор, пока Верховным судом Российской Федерации<sup>2</sup> не была сформирована позиция на решение процессуальных вопросов по этой категории судебных дел.

По мнению судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации<sup>3</sup>, требования налоговых органов о взыскании задолженности по налогам с наследников умерших граждан-налогоплательщиков подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Аргументирует свою позицию высший суд, тем, что переход обязанности по уплате налогов умершего гражданина-налогоплательщика к его наследникам нельзя считать безусловным, поскольку переход такой обязанности осуществляется с соблюдением порядка, установленного гражданским законодательством.

Порядок перехода прав и обязанностей умершего лица к его наследникам регламентируется ст. 1175 Гражданского кодекса Российской Федерации. Из данной нормы следует, что все лица (наследники), принявшие наследство, отвечают по долгам наследодателя солидарно. Каждый из наследников отвечает по долгам наследодателя в пределах стоимости перешедшего к нему наследственного имущества. Суду для правильного разрешения данной категории дел, возникших из наследственных (гражданских) правоотношений, необходимо определить все обстоятельства, связанные с наследуемым имуществом, которые позволят выявить правопреемников умершего лица, не исполнившего свою налоговую обязанность. К обстоятельствам, связанным с наследуемым имуществом, имеющим значение для дела, высший суд относит: факт открытия наследства, круг наследников, состав наследства и его стоимость, факт принятия наследниками наследственного имущества.

Относительно разрешения вопросов о взыскании налоговой задолженности организации с её руководителей – директора и главного бухгалтера и взыскании неосновательно полученных льгот по

---

<sup>2</sup> п. 13 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2017 № 5 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017). Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 № 75-КГ16-15; Определение Верховного Суда РФ от 29.11.2016 № 75-КГ16-15. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

налогам правовая позиция была сформирована Конституционным судом Российской Федерации<sup>4</sup>. Рассмотрим каждую позицию более подробно.

Взыскание неосновательно полученных льгот по налогам в форме ошибочного предоставления имущественных налоговых вычетов по НДФЛ осуществляется налоговыми органами в судах общей юрисдикции<sup>5</sup>.

Законодательство о налогах и сборах не содержит специальных норм, регулирующих порядок возврата предоставленного неправомерно (ошибочно) налогоплательщику имущественного налогового вычета. Пробел законодательства о налогах и сборах в этой части был устранен постановлением Конституционного суда Российской Федерации<sup>6</sup>, в котором даны рекомендации по процедуре принудительного взыскания с налогоплательщиков неосновательно полученных льгот по налогам.

Так, определяя на соответствие Конституции Российской Федерации ст. ст. 32, 48, 69, 70 и 101 Налогового кодекса Российской Федерации и п. 3 ст. 2, ст. 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации, положенные в основание исковых заявлений налоговых органов о взыскании с налогоплательщиков незаконно полученных ими налоговых имущественных вычетов по налогу на доходы физических лиц, Конституционный суд пришел к выводу о соответствии данных норм Конституции Российской Федерации и указал,

---

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Н. Беспутина, А.В. Кульбацкого и В.А. Чапланова» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2017; Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2018; п. п. 3, 40 Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за 2017 год. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> См.: Письмо ФНС России от 04.04.2017 № СА-4-7/6265@ «О постановлении Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П». Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П.



что данные нормы не препятствуют принудительному взысканию с физического лица неправомерно (ошибочно) предоставленного ему налогового вычета по НДФЛ в порядке возврата неосновательного обогащения, если такое взыскание является единственно возможным способом защиты интересов государства. При этом разъяснил порядок исчисления сроков на обращение в суд с иском о возврате неосновательно полученных денежных средств и пределы полномочий налоговых органов при определении размера возмещения вреда, причиненного бюджету.

В названном постановлении Конституционного суда указано на два момента начала течения сроков на обращение налоговых органов в суд с иском о взыскании неосновательного обогащения: 1) требование о взыскании неосновательного обогащения может быть заявлено налоговым органом в суд общей юрисдикции в течение трех лет с момента принятия ошибочного решения о предоставлении имущественного налогового вычета (если ошибочное предоставление суммы вычета производилось в течение нескольких налоговых периодов, – с момента принятия первого решения о предоставлении вычета) если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено ошибкой самого налогового органа; 2) требование о взыскании неосновательного обогащения может быть заявлено налоговым органом в суд общей юрисдикции в течение трех лет с момента, когда налоговый орган узнал или должен был узнать об отсутствии оснований для предоставления налогоплательщику имущественного налогового вычета, если предоставление имущественного налогового вычета было обусловлено противоправными действиями налогоплательщика (например, если суммы налогового вычета получены налогоплательщиком неосновательно по причине подачи подложных документов).

Конституционным судом также признано недопустимым при формировании суммы требования по искам о возврате неосновательно полученных льгот по НДФЛ в форме имущественных вычетов, включать в эту сумму, суммы пеней и штрафов, начисленные на сумму, полученного неосновательного обогащения. Исключением являются ситуации, когда налоговый орган располагает исчерпывающими доказательствами получения неосновательного обогащения вследствие противоправных действий самого налогопла-

тельщика. В таком случае применение правовых последствий к недобросовестному налогоплательщику осуществляться налоговым органом в полной мере в рамках системы мер государственного принуждения, предусмотренной законодательством о налогах и сборах.

В последнее время в судебной практике<sup>7</sup> появилось достаточно много судебных дел, по результатам рассмотрения которых, вынесены решения о привлечении к субсидиарной ответственности в части налоговой задолженности организации, лиц, контролирующих её деятельность (учредителей, руководителей и главных бухгалтеров).

Взыскание налоговой задолженности организации с её руководителей –директора и/или главного бухгалтера либо с учредителей осуществляется в случае если данные лица были осуждены за совершение налоговых преступлений, вызвавших недоимки по обязательным платежам или в случае если уголовное преследование этих лиц в связи с совершением таких преступлений, было прекращено по нереабилитирующим основаниям в рамках предъявления налоговым органом требований в суд общей юрисдикции о возмещении вреда казне.

Отмечается<sup>8</sup>, что с точки зрения теории, привлечение к субсидиарной ответственности по обязательствам должника лиц, его контролирующих, фактически выступает специальным способом возмещения убытков. Право налоговых органов на применение этого специального способа возмещения убытков обосновано в Постановлении Конституционного суда от 08.12.2017 39-П<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2018 № 308-ЭС17-21222 по делу № А32-9992/2014; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.06.2017 № 15АП-956/2017 по делу № А32-9992/2014. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> См.: *Гришина О.П.* О привлечении бывшего руководителя к субсидиарной ответственности // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. № 7. С. 28–34.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2017 № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Г. Ахмадеевой, С.И. Лысяка и А.Н. Сергеева» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2018.

Так, Конституционный суд пояснил, что право налоговых органов на обращение в суды общей юрисдикции с требованиями о возмещении вреда к указанным выше причинителям вреда обусловлено возникновением гражданских правоотношений между причинителями вреда, совершившими действия, повлекшие невозможность реализации налоговых обязанностей непосредственно налогоплательщиками либо принудительного их исполнения в рамках налоговых правоотношений, и потерпевшими в качестве которых выступают публично-правовые образования. Восстановление нарушенного права публично-правовых образований обеспечивается правовыми инструментариями гражданского права и гражданского процесса (п.п. 3–3.2, 5, 6 Постановления Конституционного суда № 39-П).

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации пояснил, что отсутствие в гражданском и налоговом законодательстве легальной дефиниции понятия «вред» не может рассматриваться как неопределенность, которая не позволяет субъектам правоотношений единообразно применять установленные правила надлежащего поведения и предвидеть наступление ответственности за их нарушение.

Исходя из правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации при подаче исков о возмещении вреда казне к обозначенным лицам, налоговые органы должны представить суду доказательства неправомерности причинения вреда бюджету публично-правового образования этими лицами, а также и его размер<sup>10</sup>. К числу таких доказательств могут относиться, например, материалы предварительного расследования в отношении физического лица, привлекаемого к ответственности, либо материалы налоговых проверок в отношении деятельности организации-налогоплательщика; доказательства причастности физического лица, к которому предъявляется иск о возмещении вреда, к хозяйственной деятельности организации и влияния на ее деятельность; доказательства применения мер, предусмотренных налоговым законодательством (по ст. 46, 47, 69 НК РФ) по взысканию задолженности с организации и сведения об их результативности, а также сведения о результатах

---

<sup>10</sup> См. например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.03.2016 № 16-КГ15-40. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

исполнительного производства (ст. 46, 47 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве») и т.д.

В гражданских исках, направленных налоговым органам к причинителям вреда, презюмируется вина этого причинителя вреда, поскольку бремя доказывания отсутствия вины возлагается на ответчика<sup>11</sup>. Вред, причиняемый нарушениями законодательства о налогах и сборах, заключается в непоступлении в бюджет публично-правового образования, соответствующего уровня, суммы неуплаченных обязательных платежей (недоимки) и пеней, в качестве компенсации потерь государственной казны в результате неуплаты налоговой задолженности в установленный законом срок (п. 3.3 Постановления Конституционного суда № 39-П). Штраф в сумму вреда, подлежащего взысканию с причинителей вреда, не включается, за исключением случаев, когда судом установлено, что организация-налогоплательщик является лишь «прикрытием» для действий причинителя вреда<sup>12</sup>.

Любое судебное производство по принудительному взысканию обязательных платежей и санкций заканчивается процедурой взыскания налоговой задолженности с физического лица на основании судебных актов, вступивших в законную силу. Такое взыскание производится за счет имущества физического лица в последовательности, установленной п. 5 ст. 48 Налогового кодекса Российской Федерации, и в порядке, регламентированном Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>13</sup>. Налоговая обязанность, вследствие ее принудительного исполнения, считается исполненной с момента реализации имущества налогоплательщика – физического лица и погашения налоговой задолженности за счет вырученных сумм (п. 6 ст. 48 НК РФ).

---

<sup>11</sup> См.: п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 8, 2015; п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 3, 2010.

<sup>12</sup> См.: п. 40 Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за 2017 год. Режим доступа СПС КонсультантПлюс.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ, 08.10.2007, № 41, ст. 4849.

*Татьяна Антоновна Майорова,  
студентка II курса бакалавриата  
Юридического института Российского  
университета дружбы народов  
mtaanya28@mail.ru.*

## **К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ТЕРМИНА «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС»**

В статье анализируется происхождение административно-процессуальной деятельности, рассматривается вопрос о законодательном закреплении термина «административный процесс» и предлагается его определение.

*Ключевые слова и фразы:* административный процесс, юрисдикционная концепция, управленческая концепция, особенности административного процесса, Кодекс административного судопроизводства РФ.

В современном российском законодательстве закреплено несколько видов юридических процессов, одним из которых является административный. Вопрос формулирования четкого определения для данного юридического процесса уже не одно десятилетие является предметом научных споров.

Различные подходы к определению термина «административный процесс» обуславливаются историческими особенностями. В период Российской империи до 1917 года административный процесс наравне с гражданским и уголовным осуществлялся исключительно в судебном порядке<sup>1</sup>. В период СССР до начала 60-х годов понятие постепенно становилось шире. Оно все чаще использовалось для регламентации деятельности органов государственного управления, поэтому административный процесс в первую очередь определялся как исполнительно-распорядительная деятельность. В начале 60-х годов понятие «административный процесс» приобрело свое узкое толкование и начало определяться как деятельность по применению мер административного принуждения либо, по мне-

---

<sup>1</sup> Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд. 2016. С. 146.

нию некоторых ученых, деятельность по рассмотрению административных споров. Принятие Конституции 1993 года<sup>2</sup> стало новым поводом для продолжения дискуссий об административном процессе. В главном законе страны административное судопроизводство не отождествлено с административным процессуальным законодательством и отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Это подтверждено пунктом «г» статьи 71 Конституции, относящим установление, порядок и организацию деятельности органов судебной власти к ведению федерации. Следовательно, на конституционном уровне административно-процессуальная деятельность разделена на два вида – сама процессуальная деятельность, находящаяся в совместном ведении федерации и субъектов, и административное судопроизводство<sup>3</sup>. Часть административного процесса, называемая административным судопроизводством, является достаточно обособленной и имеет правовую регламентацию исключительно на федеральном уровне.

Однако даже обращение к истории административного процесса не может решить спор о сущности и содержании термина «административный процесс». Необходимость законодательной регламентации данного термина обусловлена несколькими причинами. Официально закрепленный юридический термин:

1) не может вызывать споров и имеет одно официальное толкование, что упрощает деятельность государственных органов

2) помогает гражданам, не обладающим юридическими знаниями, выявить в какой сфере были нарушены их права и должным образом их защитить

В настоящее время наиболее актуальными являются две основные концепции об определении термина «административный процесс» – юрисдикционная и управленческая.

Основы юрисдикционной концепции были заложены в середине 60-х годов взглядами Н.Г Салищевой<sup>4</sup>. Сама концепция определяет административный процесс как регламентированную зако-

---

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. – Москва: Проспект, 2017.

<sup>3</sup> Общее административное право: учебник/ Под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд. 2016. С. 147.

<sup>4</sup> Салищева Н.Г. К вопросу об административном процессе в СССР. М: Госюриздат, 1963.

ном деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящихся между собой в отношениях служебного подчинения, а также деятельность по применению мер административного принуждения. Анализ проводился Салищевой на основе гражданского и уголовного процессов. По ее мнению, процесс – это лишь способ обеспечения обязательности норм материального права и способ применения воздействия на лица, нарушающие эти нормы. Деятельность органов исполнительной власти Салищева отождествляла с административным производством. Основанием административного процесса, по ее мнению, служит спор, а, следовательно, он осуществляется исключительно в юрисдикционном производстве.

Управленческая концепция понятия административный процесс имеет большее число сторонников. Наиболее значимый вклад в развитие данной концепции был вложен В.Д. Сорокиным. Проанализировав существующие на тот момент точки зрения, Сорокин определил административный процесс как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти и ее субъектами.<sup>5</sup> Д.Н. Бахрах отмечал, что одной из функций административного процесса является реализация регулятивных норм.<sup>6</sup> А.П. Корнев определил административный процесс как деятельность по применению норм материального административного права и реализации функций государственного управления. Ю.Н. Стариков предлагал ограничить термин до совокупности административно-правовых норм, которые определяют порядок рассмотрения дел судами. С.Н. Махина делит административное право на две подотрасли – управленческую и административно-процессуальную. Ученые-административисты, поддерживающие данную концепцию, пришли к выводу о том, что административный процесс – это масштабная управленческая деятельность, а не всего лишь инструмент реализации материальных правовых норм. Определение административного процесса на основе интегративного

---

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд. СПб, 2008. С. 177.

<sup>6</sup> Административное право: учебник / под.ред. Бахраха Д.Н., 2-е изд. 2005. С. 578.

подхода, предполагающего объединение двух видов правоприменительного процесса: несудебного и судебного, предложено А.Б. Зеленцовым, П.И. Кононовым, А.И. Стаховым<sup>7</sup>.

Работа ученых над данными концепциями повлияла на определение структуры административного процесса<sup>8</sup>. Исследуя структуру административного процесса можно снова отметить его двойственность. Так, под позитивной процедурой понимается управленческая концепция – осуществление нормотворчества или применение правовых норм в не принудительном порядке органами исполнительной власти, а под негативной понимается юрисдикционная – осуществление управления в принудительном порядке путем применения к лицу мер дисциплинарной и административной ответственности<sup>9</sup>.

Подходить к формулировке термина административный процесс стоит с учетом анализа его особенностей и содержания. Административный процесс естественно и неизбежно базируется на общих принципах государственного управления, закрепленных в Конституции, а также на основе общих принципов любой процессуальной деятельности.

К таким принципам относятся:

- принцип законности (статья 15 Конституции<sup>10</sup>);
- принцип заинтересованности масс (часть 1 статьи 32 Конституции и статья 25.5 КоАП<sup>11</sup>);
- принцип быстроты процесса (статья 12 ФЗ №59-ФЗ<sup>12</sup>);
- принцип охраны интересов личности и государства (статья 2 Конституции);
- принцип гласности (часть 1 статьи 123 Конституции);

---

<sup>7</sup> См., например: Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Издательство Юрайт, 2017. – 341 с.

<sup>8</sup> Под структурой любой разновидности юридического процесса понимается совокупность правовых процедур позитивного и негативного содержания.

<sup>9</sup> С.С. Бородин, С.С. Громыко, Административный процесс, курс лекций, СПб, 2010 г. С. 19–20.

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. – Москва: Проспект, 2017.

<sup>11</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях на 24.06.18, Москва, Эксмо 2018 г. // «Российская газета» от 31.12.2001 г. № 256.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // «Российская газета» от 05.05.2006 г. № 95.



- принцип национального языка (статья 26 Конституции);
- принцип презумпции невиновности;
- принцип материальной истины (государственным органам разрешается использовать все разрешенные в законодательстве возможности для сбора и привлечения доказательств для исключения одностороннего и предвзятого подхода к оценке и принятию решений);
- принцип самостоятельности принятия решений (обеспечивается путем разделения властей на территории РФ).

Более подробно содержание административного процесса раскрывают его специфические особенности:

- включает как позитивный, так и юрисдикционный процесс;
- имеет множественную правовую регламентацию на федеральном уровне (Конституция, КоАП РФ<sup>13</sup>, КАС РФ<sup>14</sup>, АПК РФ<sup>15</sup>), а также регламентацию на региональном и муниципальном уровне, ведомственную регламентацию (правовые акты органов исполнительной власти федерального уровня);
- юридический результат административного процесса – обеспечение установленного порядка управления и реализация административно-правового статуса субъекта административного права;
- возможность внесудебного применения;
- участники административного процесса имеют несколько способов защиты своих прав: в административном порядке (обращение в вышестоящую инстанцию) и в судебном порядке (административная юстиция и административное судопроизводство);
- особенность обличия процессуальных актов (помимо вынесения итогового результата могут проводиться иные процедурно-процессуальные действия);
- широкий круг субъектов.

---

<sup>13</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2019).

<sup>14</sup> «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2019).

<sup>15</sup> «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2019).

Отдельное внимание следует уделить вопросу о субъектах административного процесса. Самая распространенная классификация последних включает в себя деление на физических лиц и в их составе специальных субъектов, а также юридических лиц. Специальными субъектами признаются индивидуальные предприниматели, несовершеннолетние граждане, должностные лица. Юридическими лицами помимо государственных и негосударственных организаций принято считать акционерные общества, общественные и политические организации. Большая часть субъектов административного процесса упоминается в материальных нормах права. Исключение, например, могут составлять мировые судьи – они не участвуют в материальных отношениях.

Наконец, для наиболее глубокого понимания административного процесса требуется проанализировать его составляющую, а именно какие виды административных производств он включает в себя.

Виды производств, входящих в административный процесс, принято делить на правотворческие, правонаделительные и правоохранительные. Также к традиционной классификации относят деление на основные (производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство), специальные (лицензионное, регистрационное, кадровое и разрешительное производство) и особое (производство по обращениям граждан)<sup>16</sup>.

Общие признаки всех видов административных производств: – они осуществляются в сфере государственного управления и представляют собой процедуры рассмотрения возникающих индивидуально-конкретных дел;

– каждый вид производства осуществляется преимущественно органами исполнительной власти;

– материальные правоотношения некоторых отраслей российского права регулируются нормами административно-процессуального права.

Для того, чтобы окончательно убедиться в том, что административный процесс — это не только инструмент для реализации

---

<sup>16</sup> Административный процесс, 3-е издание, Закон и право, Москва, 2013 г. С. 35.

материальных правовых норм, но и масштабная управленческая деятельность, необходимо обратить внимание на влияние административного процесса на другие отрасли права. Административный процесс играет большую «обслуживающую» функцию в межотраслевой области<sup>17</sup>. Например, согласно статье 131 Гражданского кодекса РФ<sup>18</sup>, право собственности подлежит государственной регистрации. При этом государственная регистрация является административной процедурой и осуществляется на основании Федерального закона от 03.07.2016 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>19</sup>.

Подводя итог вышесказанному, автором статьи предлагается следующее определение термина «административный процесс»: *«Административный процесс – это деятельность государственных органов, целью которой является реализация компетенции субъектов административного права для разрешения индивидуальных административно-правовых споров, а также установления и поддержания порядка в сфере публичного управления».*

Таким образом, для упрощения и повышения качества работы органов исполнительной и судебной власти, а также для внесения ясности и лучшей информированности российских граждан, термин «административный процесс» может быть законодательно закреплен в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации («КАС РФ»). Издание отдельного нормативно-правового акта, закрепляющего и поясняющего данный термин, представляется нецелесообразным. При изучении норм, содержащихся в КАС РФ, очень важно понимать какой именно юридический процесс регулирует данный кодифицированный нормативно-правовой

---

<sup>17</sup> С.С. Бородин, С.С. Громыко, Административный процесс, курс лекций, СПб, 2010 г., С. 16

<sup>18</sup> «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, N 32, ст. 3301.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 21.07.1997 N122-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.1997, N30, ст.3594. Данный федеральный закон утрачивает силу с 01.01.2020 года. С 01.01.2017 года государственная регистрация недвижимости осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 13.07.2015 N218-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости».

акт. Для граждан, желающих защитить свои права самостоятельно, но не имеющих высшего юридического образования, в настоящее время существует риск заблуждения среди различных нормативно-правовых актов, регулирующих административно-процессуальную деятельность. Поэтому предмет регулирования КАС РФ должен быть более точно определен в самом кодексе, а не в дополняющих и поясняющих его нормативно-правовых актах.

*Наргис Сайназаровна Музафарова,  
аспирантка Института Философии  
Политологии и Права Академии Наук  
Республики Таджикистан*

## **ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СУДАМИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

В статье рассматриваются проблемы и практика рассмотрения дел ненормативных правовых актов экономическими судами Республики Таджикистан. Также в статье отмечается, что в настоящее время применение норм Кодекса об экономическом судопроизводстве Республики Таджикистан по рассмотрению дел ненормативного характера сталкивается со многими проблемами и нуждается в совершенствовании.

*Ключевые слова:* экономический суд; административная юстиция; ненормативные правовые акты; рассмотрение дел; судопроизводство.

Экономическими судами Республики Таджикистан на практике рассматриваются большее число дел, возникающих из административных правоотношений по сравнению с общими судами. В этих судах оспариваются, прежде всего, ненормативные (индивидуальные) акты государственных органов. Это как распорядительные акты, так и акты правоохранительные, которые относятся к различным сферам управления. Прежде всего, по объему – это налоговая сфера, валютно-финансовая, таможенная, земельная, антимонопольная, сфера лицензирования, управление государственной и муниципальной собственностью, различные регистрационные акты и др.

Процесс конкретной экономической деятельности неразрывно связан со столкновением интересов, с явным или предполагаемым нарушением прав и законных интересов граждан и юридических лиц, с тем, что частные интересы нарушаются или оспариваются, создаются препятствия к их осуществлению. Все это диктует необходимость существования механизма защиты данных прав и свобод, в первую очередь судебной защиты.

Исследуя доктринальное начало административной юрисдикции экономических судов, профессор А.Б. Зеленцов ещё в 90 годы XX в. отмечал, что идея об административной юрисдикции арбитражных судов в юридической литературе ещё не нашла необходимых сторонников, поскольку авторы по – разному подходят к самому главному вопросу: «Может ли административная юрисдикция осуществляться экономическими судами?». А.Ю. Якимов в своей монографии не включает арбитражные суды в систему субъектов административной юрисдикции, поскольку он относит к предмету административной юрисдикции лишь административные правонарушения, которые ранее находились вне ведения арбитражных судов<sup>1</sup>. Н.Г. Салищева, являясь первооткрывателем административного процесса в СССР, также впервые в литературе стала рассматривать рассмотрение арбитражными судами споров, возникающих из административно-правовых отношений, как специфическую форму административной юстиции. Она обосновывает позицию, что наличие экономического интереса в публично – правовых спорах не меняет сути дела, поскольку, в конечном счете, оценку правомерности или неправомерности акта органа государственной власти или местного самоуправления будет давать суд. Поэтому она считает, что в этих отношениях отсутствуют гражданско-правовые элементы, а налицо издание спорного правового акта, выражающего властные полномочия соответствующего органа<sup>2</sup>.

Профессор Ю.Н. Стариков в качестве характерных черт споров, вытекающих из административных правоотношений, рассмат-

---

<sup>1</sup> См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблема его реализации. М., 1999. С. 64–91.

<sup>2</sup> См.: Салищева Н.Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти /Общая теория права человека. М.: Норма, 1996. – С. 320–321.

риваемых арбитражными судами, называет порядок их разбира- тельства по правилам гражданского судопроизводства<sup>3</sup>. Соглаша- ясь с такой позицией в целом, профессор А.Б. Зеленцов отмечает, однако, что Конституция РФ (ст. 118) не выделяет арбитражное су- допроизводство как самостоятельную форму осуществления судеб- ной власти<sup>4</sup>. Здесь мы должны отметить, что Конституция Респу- блики Таджикистан признает экономические суды в качестве орга- нов судебной власти (ч. 2. ст. 84), а Конституционный закон РТ «О судах в РТ» экономический судебный процесс называет формой осуществления судебной власти (ст. 2. ч. 3).

По мнению В.В. Яркова, административное судопроизводство является самостоятельным видом арбитражного судопроизводства, арбитражные суды, считает автор, осуществляя судебную власть в сфере гражданского и административного судопроизводства, вы- ступают как органы гражданской юрисдикции<sup>5</sup>. Однако А.Б. Зелен- цов, на наш взгляд, верно считает, что такая позиция автора не со- всем ясна, поскольку если арбитражные суды по его же мнению действуют в сфере гражданского и административного судопроиз- водства, то почему их нужно относить лишь к системе органов гражданской юрисдикции, ведь они осуществляют и администра- тивную юрисдикцию<sup>6</sup>.

Другие авторы считают, что арбитражные суды являются спе- циализированными экономическими судами и их подведомствен- ность определяется соответственно как специализированные суды<sup>7</sup>. Арбитражное рассмотрение дел, по существу, является правосу- дием хозяйственного суда, действующего в сфере экономики<sup>8</sup>. Правосудие арбитражного суда, считает А.Б. Зеленцов, направлено на

---

<sup>3</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция. М.: Норма, 2001. – С. 126–130.

<sup>4</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами. М.: Из- дательство РУДН, 2001. – С. 441.

<sup>5</sup> См.: *Арбитражный процесс* / под ред. В.В. Яркова. М.: Юрист, 1998. С. 9 (автор главы «Система арбитражных судов в РФ» – В.В. Ярков).

<sup>6</sup> См.: *Зеленцов А.Б.* Указ раб. С. 442.

<sup>7</sup> См.: *Сборник постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ. Вып.1. Вопросы подведомственности и подсудности / Вступительная статья В.Ф. Яковлева.* М.: Норма 1996. С. 2.

<sup>8</sup> См.: *Предпринимательское (хозяйственное) право. Т.1 / отв. ред. О.М. Олейник.* М.: Юрист, 1999. С. 454 (автор главы «Хозяйственно-правовые конфликты и спо- собы их разрешения» – Г.Д. Отнюкова).

разрешение двух основных видов дел: гражданских и административных (возникающих из административно-правовых отношений). Поэтому необходимо говорить о двух видах гражданских и административных юрисдикциях и о двух формах судопроизводства: по гражданским и административным делам<sup>9</sup>. Это подтверждается тем, что Конституционный Суд РФ в ряде своих постановлений административное судопроизводство выделяет как форму осуществления судебной власти арбитражным судом<sup>10</sup>. В действующем АПК (ст. 28, 29) также нашло свое подтверждение. Это положение нашло свое подтверждение и в новом АПК РФ (ст.ст. 26–28).

Эти критерии позволяют сформулировать понятие экономического спора, которое вытекает из содержания ст.1 Кодекса об экономическом судопроизводстве Республики Таджикистан (далее ЭПК РТ). Экономические споры – это споры, имеющие определенное имущественное содержание. Это главный, определяющий критерий. Поэтому рассмотрение таких споров, подведомственно специализированным арбитражным (экономическим) судам. Вместе с тем, А.Б. Зеленцов<sup>11</sup> отмечает, что предметом предпринимательских отношений бывают: а) горизонтальные правоотношения, возникающие в ходе предпринимательской деятельности; б) вертикальные правоотношения, складывающиеся в связи с государственным регулированием этой деятельности. Конструкция этих правоотношений таковы, что горизонтальные правоотношения носят гражданско-правовой, а вертикальные – административно-правовой характер.

Экономические суды в Республики Таджикистан – это специализированные суды, которые призваны: а) защищать нарушенные или оспариваемые права и законные интересы лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность; б) обеспечивать доступность правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; в) организовать справедливое и публичное судебное разбирательство в установленный за-

---

<sup>9</sup> См.: Зеленцов А.Б. Указ раб. С. 442.

<sup>10</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998, №4; Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998, № 19-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998., № 5.

<sup>11</sup> См.: Зеленцов А.Б. Указ раб. С. 445.

кономом срок компетентным, независимым и беспристрастным судом; г) содействовать укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности и т.д.<sup>12</sup>

В настоящее время в соответствии с ст. 28 ЭПК РТ к ведению экономических судов республики отнесены следующие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений:

А) об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов РТ решений и действий (бездействия) государственных органов, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

Б) о взыскании с граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;

В) о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (без акцептного) порядке с нарушением требования закона или иного нормативного правового акта;

Г) другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если законом их рассмотрение отнесено к компетенции экономического суда<sup>13</sup>.

Экономический процессуальный кодекс РТ не определяет, что за «другие дела». Нет также в их подведомственности таких дел какие, например, предусмотрены в ст. 29 АПК РФ дела: а) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда; б) об административных правонарушениях, если законом их рассмотрение отнесено к компетенции экономического суда.

---

<sup>12</sup> См. например: ст. 2 КоЭС РТ. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, № 1, часть 1, ст. 5.

<sup>13</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, № 1, часть 1, ст. 5.



В контексте Послание Президента Республики Таджикистан Парламенту страны от 26 декабря 2018 г., коим лидер нации освободил всех предпринимателей от любых проверок, кем бы они не осуществлялись<sup>14</sup> представляется, что отсутствие вышеуказанных положений в ЭПК РТ, является существенным пробелом национального законодателя в связи с чем было бы целесообразным включить в кодекс норму об отнесения к ведению экономических судов рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, поскольку в основном на практике именно нормативными актами нарушаются экономические интересы предпринимателей, предприятий и организаций в сфере экономики.<sup>15</sup> Кроме того, в п. 4 ч. 1 ст. 2 ЭПК РТ к задачам экономического судопроизводства отнесено предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а ч.1 ст.17 Кодекса об административных правонарушениях РТ (далее КоАП РТ)<sup>16</sup> признает юридических лиц и индивидуальных предпринимателей субъектами административного правонарушения. Однако рассмотрение дел об административных правонарушениях кодексом в компетенции экономических судов не предусмотрено.

Следует отметить, что предыдущий кодекс, который назывался Хозяйственным процессуальным кодексом, ХПК РТ – 1995 г. к подведомственности экономическим судам относил дела, возникающие из административно–правовых отношений следующего содержания: о защите чести, достоинства и деловой репутации; о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке; об обжаловании организациями или гражданами отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом; о взыскании

---

<sup>14</sup>См. Послание Президента Республики Таджикистан, Основателя Мира и Согласия, лидера нации, уважаемого Эмомали Рахмона. Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 26 декабря 2018 г. Доступно на сайте/[http. www. mmk.tj](http://www.mmk.tj).

<sup>15</sup> Практические примеры нами приведены из кн. *Ибрагимова С.И., Табарова Н.А.* Тартиб ва ташкили гузаронидаани бозихои суди оид ба муруфиаи судии иќтисоди (Организация и проведение судебных игр по экономическому судебному процессу – на тадж. языке) Душанбе. «Эр-граф» 2010. 165 с.

<sup>16</sup>Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2008 год, № 12.

с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местной власти и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан<sup>17</sup>. Возобновления этих положений в кодексе, на наш взгляд, необходимы для полноценного функционирования и дальнейшего развития предпринимательства в республике.

Все это в комплексе доказывает, что в Республике Таджикистан на законодательном уровне должна найти свое решение проблема, четкой регламентации и определения подведомственности дел, возникающих из административных правоотношений, а также разграничение компетенции общих и экономических судов по рассмотрению таких дел.

Что же касается института признания судом акта недействительным, не соответствующим нормативному акту, ничтожным и др., это признание того, что все они, в любом случае, являются незаконными. Поэтому, на наш взгляд, осуществляя судебную власть при рассмотрении публично-правовых споров, суд должен сказать, что это – незаконно и отменить акт, а это – законно, и отказать в иске, третьего не должно быть. А в иске об оспаривании истец должен требовать отменить или изменить административный акт.

Решения арбитражного суда по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия должностных лиц, подлежат немедленному исполнению, если иные сроки не установлены в решении суда<sup>18</sup>. (ч.7. ст. 201)

---

<sup>17</sup>Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1995., № 11: Законы РТ от 15.05.1997 г. N 421, от 13.11.1998 г. N 691, от 01.08.2003 г. N 37. Утратил силу в редакции Закона РТ от 5.01.2008 г. N 340.

<sup>18</sup> Данная норма на наш взгляд, носит чисто организационный характер, а не имущественный. Поэтому, при удовлетворении судом иска о каких-либо выплатах из бюджета в пользу заявителя, немедленное исполнение решения не предполагается. См.: Информационное письмо ВАС РФ от 24.07.2003 г. № 73 «О некоторых вопросах применения ч. 1 и 2 ст. 182 и ч. 7 ст.201 АПК РФ» // Арбитражный и гражданский процесс № 10, 2003. С. 2.

Таким образом, следует отметить, что вопросы рассмотрения административно–правовых споров в общих и экономических судах Республики Таджикистан регулируется по-разному. Однако общие тенденции и схожие правила существуют. Вместе с тем, это не снимает актуальность вопроса о стремление к дальнейшей специализации судов (общих и экономических) по рассмотрению публично-правовых дел и создание современного административно-процессуального законодательства, отвечающего мировым стандартам.

*Заури Ормоцадзе,  
магистр кафедры  
административного и финансового права  
Юридического института Российского  
университета дружбы народов  
1032188158@pfur.ru*

## **ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ НАЛОГОВОЙ ОБЯЗАННОСТИ**

Настоящая статья посвящена процедурам и особенностям принудительного исполнения налоговой обязанности, а также раскрываются актуальные проблемы применения мер по исполнению налоговой обязанности на практике.

*Ключевые слова:* налог, требование, налоговая обязанность, недоимка, взыскание, денежные средства, решение налоговых органов.

Одним из главных обязанностей, возлагаемых государством на граждан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, является уплата законно установленных налогов и сборов<sup>1</sup>. Налогоплательщик должен своевременно и в полном объеме уплатить суммы налога, а налоговый орган, действующий от имени государства, должен обеспечить исполнение данной обязанности налогоплательщиком.

---

<sup>1</sup> ст. 57 Конституции РФ.

Однако данная обязанность исполняется не всеми, и в связи с ее неисполнением, или ненадлежащим исполнением, возникает недоимка, которая включает в себя сумму неуплаченного налога, а также начисленные пени, что является основанием для применения мер со стороны государства, в лице его уполномоченных органов. В зависимости от субъекта налоговой обязанности выделяют судебный и внесудебный (беспорный) порядок исполнения налоговой обязанности. В судебном порядке налог взыскивается с физических лиц, в беспорном с юридических. Однако, Налоговый кодекс выделяет ряд исключений из этого правила. К примеру, в судебном порядке взыскание налога производится с организации, если взыскиваемая сумма превышает 5 миллионов рублей. Конституционный Суд постановил, что внесудебный порядок взыскания недоимки не противоречит Конституции, поскольку налогоплательщику гарантируется право на судебное обжалование решений и действий налоговых органов<sup>2</sup>.

Налогово-процессуальные меры осуществляются поэтапно, последовательно заменяющие друг друга, каждая из которых имеет свои особенности. Стандартно, выделяют три этапа:

1. *Направления налоговыми органами «требования об уплате налога»* – извещение налогоплательщика о неуплаченной сумме налога, а также об обязанности уплатить в установленный срок неуплаченную сумму налога<sup>3</sup>. При этом, требование должно быть направлено в случае либо фактической неуплаты налогоплательщиком суммы, указанной в налоговой декларации или налоговом уведомлении суммы налога, либо в случае доначисления ему налоговым органом подлежащих уплате сумм налога<sup>4</sup>.

Требование об уплате налога, как постановил Конституционный суд, является мерой принудительного характера, перечисление

---

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П.

<sup>3</sup> ч. 1, ст. 69 НК РФ.

<sup>4</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении Арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

денежных средств во исполнение решения налогового органа не может рассматриваться как добровольное исполнение налогоплательщиком обязанностей по уплате налога и сбора<sup>5</sup>.

Сроки направления требования зависят от суммы недоимки, и относящимся к ней пеням и штрафам. Так, если сумма недоимки составляет менее 500 рублей, требование об уплате налога должно быть направлено налогоплательщику в течение года с дня выявления недоимки. В остальных же случаях, требование направляется не позднее трех месяцев. Налоговым кодексом также устанавливаются сведения, которые должны быть изложены в требовании. Сюда относятся данные об основаниях взимания налога, сумма налога, подлежащего уплате и т.д.

Указанное требование должно быть исполнено в течение восьми дней с момента получения, если иное не будет установлено самим требованием. Ключевым здесь будет являться момент получения требования. Законодатель закрепил сроки и порядок направления для его действительности. Так, требование передается руководителю организации (ее законному или уполномоченному представителю), лично под расписку физическому лицу (его законному или уполномоченному представителю), направляется по почте заказным письмом, передается в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи. Формы и порядок направления последнего из указанных требований устанавливается Федеральной налоговой службой<sup>6</sup>. В случае с заказным письмом, датой получения будет считаться истечение 6-го дня с даты его направления, вне зависимости от фактического получения налогоплательщиком требования об уплате налога.

Следует отметить, что нарушение указанных сроков не является основанием для признания требования недействительным. Требование об уплате налога может быть признано недействительным, только если оно не соответствует фактической обязанности

---

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2005 г. № 503-О.

<sup>6</sup> Приказ ФНС России от 27.02.2017 г. № ММВ-7-8/200@ «Об утверждении Порядка направления налогоплательщику требования об уплате налога, сбора, страховых взносов, пени, штрафа, процентов в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи»;

налогоплательщика по уплате налога или если нарушения требований, предъявляемых к его содержанию, являются существенными<sup>7</sup>.

Неуплата в соответствующие сроки налогоплательщиком недоимки является основанием для наступления второго этапа процедуры исполнения налоговой обязанности:

2. *Взыскание налога за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщика.* Как уже отмечалось, выделяются судебный и внесудебный (беспорный) порядок исполнения налоговой обязанности. Беспорный порядок предполагает направление налоговым органом в банк поручения на перечисление сумм налога в бюджетную систему, которое подлежит безусловному исполнению банком во внесудебном порядке и без согласия налогоплательщика<sup>8</sup>.

Законодатель установил срок для принятия решения о взыскании налога за счет денежных средств, который не должен превышать двух месяцев. О соответствующем решении налогоплательщика обязаны уведомить в течение шести дней. В случае направления обращения в более поздние сроки, оно будет признано недействительным, и не подлежащим исполнению. Однако, при истечении данного срока, налоговые органы не лишаются возможности изъятия недоимки. Законодатель предусмотрел возможность обращения в суд с заявлением о взыскании налогоплательщика (налогового органа) – организации или индивидуального предпринимателя причитающейся к уплате суммы налога. Заявление может быть подано в суд в течение шести месяцев, и начинается исчисляться с момента окончания срока об исполнении требования по уплате налога.

После принятия решения о взыскании с налогоплательщика недоимки, налоговый орган направляет в банк, в котором открыты счета налогоплательщика, инкассовое поручение на перечисление сумм в бюджетную систему РФ. Законодатель не устанавливает сроки направления поручения банк, предполагается использование сроков по аналогии с принятием решения на взыскание денежных средств со счетов. Однако в литературе отмечаются и другие точки

---

<sup>7</sup> Информационное письмо президиума ВАС от 11.08.2004 г. № 79.

<sup>8</sup> Козырин А.Н. Введение в Российское налоговое право: Учебное пособие // Институт публично-правовых исследований, 2014. С. 89.

зрения. Так, например, Козырин А.Н. считает, что инкассовое поручение налоговым органом направляется в течение одного месяца со дня принятия решения о взыскании<sup>9</sup>.

Активно так же обсуждается вопрос относительно неоднократного выставления инкассового поручения налоговыми органами. Законодатель не регулирует вопрос относительно правомерности данных действий, а мнения судей различаются. Так, согласно Постановлению Арбитражного суда, повторное направление инкассового поручения не противоречит законодательству, поскольку все необходимые сроки были соблюдены<sup>10</sup>. Другая же точка зрения содержит вывод относительно того, что наличие права налоговых инспекций повторного направления поручения, в случае его возврата, не соответствует нормам Налогового кодекса, и тем самым, отсутствуют правовые основания для повторного выставления инкассовых поручений<sup>11</sup>. Таким образом, данный вопрос остается актуальным по сей день.

Денежные средства взыскиваются с рублевых счетов налогоплательщика, а в случае их недостаточности, взыскание происходит с электронных, валютных счетов, или со счетов в драгоценных металлах налогоплательщика. Взыскиваемые суммы должны быть эквиваленты сумме платежа в рублях, устанавливаемые Банком России на дату продажи валюты или драгоценных металлов.

В дальнейшем, сценарий может разворачиваться в следующих направлениях: либо сумма недоимки будет погашена, и на этом завершатся процедуры взыскания налога, либо, в случае нехватки денежных средств на указанных выше счетах, или же вовсе отсутствия информации о таких счетах, в действие вступает 3 этап принудительного исполнения налоговой обязанности:

3. *Взыскание налога за счет иного имущества налогоплательщика.* Данная стадия имеет место быть лишь тогда, и только тогда, когда налоговыми органами приняты надлежащие меры по взысканию налога за счет денежных средств налогоплательщика. Невынесение решения о взыскании налога за счет денежных

---

<sup>9</sup> Козырин А.Н. Введение в Российское налоговое право: Учебное пособие // Институт публично-правовых исследований, 2014. С. 91.

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.12.2018 N Ф04-5181/2018 по делу N А45-30671/2017.

<sup>11</sup> Постановлении ФАС Центрального округа от 25.10.2010 N А09-3231/2010.

средств исключает возможность вынесения налоговым органом решения о взыскании налога за счет иного имущества налогоплательщика<sup>12</sup>.

Среди отличительных черт данного этапа можно выделить следующее:

- сроки в данной стадии представляют собой наиболее продолжительные периоды времени<sup>13</sup>. Так, решение о взыскании налога за счет иного имущества налогоплательщика принимается в течение одного года после истечения срока исполнения требования об уплате налога. Вынесение решения после истечения одного года будет считаться недействительным. Но и этот срок может быть восстановлен судом, путем подачи заявления в течение двух лет и при наличии уважительной причины;

- взыскание за счет иного имущества осуществляется в рамках имеющейся непогашенной задолженности по налогу, за вычетом уже списанных денежных средств со счетов налогоплательщика;

- п. 5 ст. 47 Налогового кодекса указывает на очередность взыскания недоимки за счет имущества налогоплательщика: наличные денежные средства, имущество, непосредственно не участвующее в производстве продукции, готовая продукция и материальные ценности и т.д. Связано это с тем, чтобы налогоплательщик как можно дольше продолжал свою производственно-хозяйственную деятельность, несмотря на принудительное взыскание налогов<sup>14</sup>.

- Конституционный Суд проводит отличие взыскания налогов за счет имущества между физическими и юридическими лицами, направленный на недопущение административного вмешательства в права личности тогда, когда вопрос может быть решён лишь посредством судебного разбирательства. Как указал КС РФ, юридическое лицо, в отличие от гражданина, имеет обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам именно этим имуществом.

---

<sup>12</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 г. №57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении Арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>13</sup> Мардасова М.Е. Процедурно-процессуальные сроки в налоговом праве // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2014. С. 92.

<sup>14</sup> Демин А.В. Налоговое право России//Учебное пособие, Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006 г., с. 189.



Гражданин же использует свое имущество не только для занятия предпринимательской деятельностью, но и в качестве собственно личного имущества, необходимого для осуществления неотчуждаемых прав и свобод. Имущество гражданина в этом случае юридически не разграничено<sup>15</sup>.

Обязанность по уплате налога считается исполненной считается исполненной с момента реализации имущества налогоплательщика и погашения задолженности за счет вырученных сумм.

*Александра Ротарь,  
аспирант кафедры  
административного и финансового права  
Юридического института Российского  
университета дружбы народов  
aveshnikova-aa@rudn.ru*

## **СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА В РФ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ**

Статья раскрывает реально существующие экологические проблемы и возможные варианты их решения, которые требуют законодательного закрепления в РФ. Приводится краткое сравнение существующих процедур по экологической оценке и их отличие от Стратегической экологической оценки.

*Ключевые слова:* экология; Стратегическая экологическая оценка (СЭО); Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС); Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ); законодательное закрепление; национальное законодательство.

Благодаря своим бескрайним территориям Россия, бесспорно, обладает преимущественными запасами природных ресурсов и благоприятными природными условиями для успешного развития множества областей жизнедеятельности граждан. Естественно, человек использует природные ресурсы в целях своего выживания и созда-

---

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П.

ния более комфортных условий для жизни. Огромные заводы и более мелкие производства ежегодно перерабатывают миллионы тонн продуктов природного происхождения и искусственных материалов. К сожалению, ни одно производство, даже самое безобидное и полезное, не может обойтись без отходов. Например, сжигание такого природного материала, как уголь может оказывать негативное влияние на здоровье населения и окружающую среду, соответственного во вреде от выбросов синтетических материалов не стоит и сомневаться. В новостных изданиях появилась информация о том, что 15 февраля 2019 года в нескольких населенных пунктах Кемеровской области выпали осадки в виде черного снега. Причиной такой аномалии называют выбросы угольной пыли на двух местных обогатительных фабриках<sup>1</sup>.

Согласно данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), приведенным в 2018 году, ежегодно 4.2 миллиона человек погибают вследствие заболеваний, полученных от загрязнения атмосферного воздуха, а около 91% всех жителей Земли проживают на территориях, где уровень загрязнения воздуха значительно превышает установленные рекомендации ВОЗ по его качеству<sup>2</sup>.

На сегодняшний день мировое экологическое сообщество определило курс на выработку всевозможных мер по устранению последствий жизнедеятельности человека, собранных за десятки тысячелетий и предотвращению новых экологических катастроф.

Особое распространение в борьбе за благоприятное экологическое будущее и здоровье населения планеты, получила Стратегическая экологическая оценка (СЭО) – это систематический и сложный процесс оценки наиболее ранней стадии экологических планов, программ, политик (ППП) и их альтернатив<sup>3</sup>. Иначе говоря, СЭО предполагает проведение оценки вероятных экологических последствий от внедрения нового производства (заводы, фабрики, промышленные предприятия). Российскими учеными неоднократно

---

<sup>1</sup> В Кузбассе выпал черный снег. [Электронный ресурс]: [https://www.gazeta.ru/social/news/2019/02/16/n\\_12646573.shtml](https://www.gazeta.ru/social/news/2019/02/16/n_12646573.shtml) (дата обращения: 16.02.2019).

<sup>2</sup> Всемирная организация здравоохранения. Загрязнение воздуха [Электронный ресурс]: <https://www.who.int/airpollution/ru/> (дата обращения: 09.02.2019).

<sup>3</sup> Thériver, R., Partidário, M.R. (Eds.), 1996. The Practice of Strategic Environmental Assessment. Earthscan, London. Pp. 321–335.

проводился сравнительный анализ ключевых функций, заложенных в таких процедурах, как:

- *Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)* – вид деятельности по выявлению, анализу и учету планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду<sup>4</sup>.

- *Экологическая экспертиза* – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду<sup>5</sup>.

- *Стратегическая экологическая оценка (СЭО)* – см. определение выше.

При объективной схожести всех вышеперечисленных процедур, все же следует отметить отличительно новый подход СЭО к экологической оценке. Помимо стандартной процедуры экологической оценки, при проведении СЭО также учитывается реальная стоимость негативных последствий от внедряемого производства, которые могут быть получены в долгосрочной или краткосрочной перспективе, соответственно в реализацию данного проекта заблаговременно закладывается сумма, направленная на ликвидацию последствий в будущем. Без проведения этой процедуры утверждение представляемого производственного проекта не представляется возможным. Такой подход может существенно изменить мировое экологическое мышление, так как любой производитель при проведении СЭО будет иметь возможность заранее проанализировать тенденцию краткосрочных и долгосрочных последствий, получить возможность внести коррективы в производственные технологии в целях снижения рисков загрязнения окружающей среды, и, как

---

<sup>4</sup> Ст. 1 Федерального закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 N 7-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс» [электронный доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34823/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/)] (дата обращения: 10.02.2019).

<sup>5</sup> Ст. 1 Федерального закона от 23.11.1995 №174-ФЗ (ред. От 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс» [электронный доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8515/21f038db00083226b58a7807e8b13accd8c636ab/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/21f038db00083226b58a7807e8b13accd8c636ab/)] (дата обращения: 10.02.2019).

следствие нанесения вреда здоровью человека. Еще одной отличительной чертой СЭО является более осознанный подход к организации производства, выбору технологий и учету необходимых денежных вложений, так называемых резервов, которые в случае возникновения негативных экологических прогнозов, неизбежно будут направлены на ликвидацию последствий.

По мнению коллектива авторов пособия по СЭО для развития регионального и муниципального планирования, одной из существенных отличий СЭО является большая, по сравнению с проектным уровнем, степень неопределенности при выявлении воздействий, их величины и значимости<sup>6</sup>.

На сегодняшний день 38 стран подписали Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте<sup>7</sup>. По состоянию на 2019 год большинство стран-участниц Протокола закрепили основные положения СЭО в национальных законодательствах и начали активные попытки его внедрения в экологическое планирование.

В Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г. были заложены такие задачи, как: сохранение природных систем, поддержание целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны<sup>8</sup>. Одним из основных и инновационных механизмов реализации государственной политики в обла-

---

<sup>6</sup> Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования Пособие для практиков/ М. В. Хотулёва и др. – М., 2006, стр. 6.

<sup>7</sup> Протокол был принят 21 мая 2003 года внеочередным Совещанием Сторон Конвенции от 25 февраля 1991 года по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которое состоялось в Киеве 21–23 мая 2003 года. Протокол был принят 21 мая 2003 года внеочередным Совещанием Сторон Конвенции от 25 февраля 1991 года по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которое состоялось в Киеве 21–23 мая 2003 года.

<sup>8</sup> Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70169264/#ixzz5cUO5xmuB> (дата обращения: 13.01.2019).

сти экологического развития является внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений.

Спустя пять лет Указом Президента РФ В.В. Путиным была утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Ее основные цели и механизмы реализации государственной политики во многом совпадают с целями, закреплёнными в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. В частности, авторы данной Стратегии, также отметили необходимость проведения *стратегической экологической оценки (далее СЭО)* и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, *оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду*, а также экологической экспертизы и экспертизы проектной документации, экспертизы промышленной безопасности<sup>9</sup>.

На сегодняшний день, однако, СЭО так и не нашло своего закрепления в российском законодательстве. Следовательно, СЭО не имеет широкого практического распространения (за исключением нескольких «пилотных» проектов).

**Егор Петрович Рублев,**  
*студент факультета права  
Национального исследовательского  
университета «Высшая школа экономики»  
eprublev@gmail.com*

## **СУБЪЕКТЫ ВЕНЧУРНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ КАК НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКИ: ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Статья посвящена анализу налоговой реформы Великобритании, проведенной с целью улучшения инвестиционного климата в сфере венчурных инвестиций. Основное внимание уделяется анализу специальных

---

<sup>9</sup> Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. N 176) // Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70169264/#ixzz5cUOhKXje> (дата обращения: 13.01.2019).

налоговых режимов и налоговых льгот для субъектов, осуществляющих инвестиции в передовые исследования и разработки.

*Ключевые слова и фразы:* венчурные инвестиции, налоговые льготы, специальные налоговые режимы, инвестиционный климат, налоговая политика.

### **Введение**

Одним из ключевых критериев, характеризующих конкурентоспособность страны, а также модель и перспективы ее экономического развития, являются размеры расходов на исследования и разработки, иначе говоря – объемы инвестиций. Согласно последним исследованиям, по расходам на НИОКР Россия заняла десятое место в мире: в 2016 году их величина составила \$39,9 млрд. Возглавили рейтинг США с показателем \$511 млрд, Китай (\$451,2 млрд) и Япония (\$168,6 млрд). Доля же затрат на науку в ВВП в России составила 1,1% (34-е место в мире), что существенно ниже, чем в странах-лидерах<sup>1</sup>.

При этом важно отметить, что развитие исследований и разработок является одним из важнейших направлений внутренней политики России. Так, в программе-стратегии Правительства Российской Федерации было указано, что приоритетом государственной политики является, в частности, создание благоприятного режима для инвестиционной деятельности путем совершенствования системы налогов и установления специальных налоговых режимов<sup>2</sup>. Однако исходя из упомянутого выше исследования видно, что инвестиционный климат в России не является достаточно благоприятным. В том числе и для венчурных инвесторов – основных источников финансирования исследований и разработок.

Цель настоящей статьи – анализ положительного опыта государства, которое смогло создать благоприятные условия для осуществления венчурных инвестиций и заняла достойное место в мировом рейтинге стран с высоким уровнем расходов на исследования

---

<sup>1</sup> Рейтинг ведущих стран мира по затратам на науку. НИУ ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://issek.hse.ru/news/221864403.html> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 N 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154161/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154161/) (дата обращения: 25.01.2019).

и разработки – Великобритании. За последнее десятилетие Великобритания предприняла большие шаги, направленные на то, чтобы ее режимы налогообложения юридических и физических лиц стали конкурентоспособными на мировом уровне. Если в 2008 году основная ставка налога на доходы юридических лиц в Великобритании (в то время 30%) была на шестом месте по величине в Европейском союзе и выше среднего уровня по ЕС, в недавнем докладе Всемирного банка и PwC, в котором рассматривалась совокупность налоговых ставок в целом, этот показатель увеличился до 32%. При этом снизив уровень налоговой нагрузки, издержки соблюдения норм налогообложения и упростив систему налогообложения, Великобритания заняла 23-е место в мире по общему показателю, в то время как Россия оказалась лишь на 53-м месте с совокупной налоговой нагрузкой в 46%<sup>3</sup>.

Представляется, что опыт Великобритании является ценным для развития инвестиционного климата в России и стимулирования инвестиций в наукоемкие бизнес-процессы.

#### *А. Общие подходы к определению субъектов венчурного инвестирования*

Субъектный состав цепочки венчурного инвестирования сложился в мировой практике относительно давно. В общем виде ее составляет венчурный фонд, инвесторы венчурного фонда и проектные (портфельные) компании. Для каждого субъекта характерны свои особенности. С точки зрения права интерес представляют прежде всего организационно-правовые формы названных выше субъектов.

Венчурные фонды наиболее часто организуются в форме ограниченных партнерств (limited partnerships) – договорных объединений, не обладающих гражданской правоспособностью и действующих в гражданском обороте от имени своих генеральных партнеров (general partners).

Кроме того, в Великобритании распространены венчурные трасты – компании, которым разрешено вести торговую деятельность на определенных рынках (в соответствии с рекомендациями ЕС) и которые являются по существу инвестиционными фондами,

---

<sup>3</sup> Paying Taxes 2019. A report by PwC and the World Bank Group [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/payingtaxes> (дата обращения: 25.01.2019).

специализирующимися на рискованных вложениях в ценные бумаги на ранних стадиях развития компаний. Форма трастовых фондов неизвестна отечественному правопорядку.

Инвесторы венчурных фондов и проектные компании в свою очередь могут быть организованы в самых различных организационно-правовых формах. В Великобритании это могут быть как публичные, так и частные компании. Об особенностях их налогообложения при осуществлении деятельности в области исследований и разработок речь пойдет далее.

### *В. Налогообложение на уровне фонда*

Будучи прозрачными для целей налогообложения (tax transparent) ограниченные партнерства не являются налогоплательщиками: обязанность по уплате налогов возлагается на самих партнеров, получающих прибыль от участия в договоре<sup>4</sup>. Аналогом ограниченного партнерства в России является инвестиционное товарищество<sup>5</sup>. В соответствии со статьей 278.2 НК РФ оно так же не является налогоплательщиком, но при этом управляющий товарищ обязан вести налоговый учет в отношении полученной прибыли и предоставлять товарищам финансовый результат, учитывая расходы на ведение общих дел товарищей, расходы на вознаграждение управляющего товарища и убыток по соответствующей группе операций (включая убыток прошлых лет). В отличие от России, британские партнерства не ведут налоговый учет, прибыль, полученная партнерством, принимается на учет самими партнерами после ее распределения.

---

<sup>4</sup> Guidance HS288 Partnerships and Capital Gains Tax, 2016. HM Revenue and Customs [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/partnerships-and-capital-gains-tax-hs288-self-assessment-helpsheet/hs288-partnerships-and-capital-gains-tax-2016#how-are-partnerships-treated-for-capital-gains-tax> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>5</sup> Подобнее по этому вопросу см.: Пояснительная записка к проектам федеральных законов «Об инвестиционном товариществе» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инвестиционном товариществе». // Сайт Государственной Думы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/557192-5> (дата обращения: 22.01.2019); Янковский Р.М. Организационно-правовые формы венчурного инвестирования (часть 1): структуры венчурных фондов // Право и экономика. 2017. № 6. С. 52–59.



Трастовые венчурные фонды используются для инвестирования в небольшие высокорисковые компании (стартапы). Их прибыль полностью освобождается от налога на прибыль при отчуждении объектов инвестиций<sup>6</sup>.

### *С. Налогообложение на уровне инвесторов фонда*

Налоговое законодательство Великобритании предусматривает специальные стимулирующие программы для венчурных инвесторов (venture capital schemes), которые уменьшают налоговую нагрузку: программу инвестиций в предприятия, программу стимулирования инвестиций на посевном этапе, программу инвестиций в трастовые венчурные фонды<sup>7</sup>. Все три программы построены на основе одинаковых параметров и принципов.

Венчурные инвесторы в соответствии с указанными программами вправе претендовать на уменьшение налоговой базы на 30%, на налоговый вычет в размере суммы, полученной от реализации акций (в случае владения ими более 3 лет), налоговый вычет в размере осуществленных инвестиций (с различными порогами, в зависимости от программы).

Инвесторы-претенденты на льготные условия налогообложения должны осуществлять инвестиции только в компании, которые соответствуют ряду параметров. Так, размер чистых активов проектной компании не должен превышать £15 млн к началу инвестиционного раунда, количество работников не должно превышать 250 человек, а ежегодный размер инвестиций, полученный компанией не должен превышать £5 млн.

Помимо финансовых показателей, наиболее значимым критерием является вид деятельности, осуществляемый компанией-реципиентом инвестиций. Так, проектная компания не вправе заниматься низкорисковой деятельностью (например, иметь постоянные источники финансирования, которые позволяют не привлекать

---

<sup>6</sup> Venture capital trusts, 2018. HM Revenue and Customs [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/venture-capital-schemes-manual/vcm50000> (дата обращения: 25.01.2019).

<sup>7</sup> Tax-advantaged venture capital schemes: ensuring continued support for small and growing businesses. HM Revenue and Customs [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/340079/Consultation\\_Tax-advantaged\\_venture\\_capital\\_schemes.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/340079/Consultation_Tax-advantaged_venture_capital_schemes.pdf) (дата обращения: 25.01.2019).

инвестиции вообще), получать финансирование из других источников, использование которых также влечет за собой получение налоговых льгот, осуществлять специально предусмотренную законом деятельность, которая по своей сути не может быть инновационной (мореплавание и судоходство, земледелие и пр.).

#### *Д. Налогообложение на уровне проектной компании*

Проектная компания – компания-реципиент инвестиций, которая привлекает денежные средства с целью осуществления инновационных исследований и разработок и/или развития уже существующей интеллектуальной собственности. Компании, которые владеют патентами или иной интеллектуальной собственностью (объектами интеллектуальной собственности в сфере медицины, ветеринарии, сельского хозяйства, а именно: свидетельствами дополнительной охраны, правами на результаты селекционных достижений и пр.) могут получить налоговые преференции в отношении прибыли, полученной от использования объектов интеллектуальной собственности на основании режима Патентной корзины (Patent box)<sup>8</sup>.

Для того чтобы на прибыль распространялись налоговые преференции, ее должны формировать доходы от продажи запатентованной продукции (включая продукцию, частью которой является запатентованное изобретение), лицензирования или продажи прав на патент. Также налоговые преференции распространяются на доходы, полученные в качестве возмещения убытков от использования патентов третьими лицами и прочие компенсации, связанные с правами на патент. Эффективная налоговая ставка в режиме Патентной корзины составляет 10%.

#### **Заключение**

Великобритания, будучи страной с традиционно высокими налогами, смогла реализовать ряд программ, стимулирующих инвестиции в инновационные исследования и разработки. Представля-

---

<sup>8</sup> Механизмы стимулирования (налоговые и иные аспекты) при прямом и венчурном инвестировании, 2015. РБК [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rvc.ru/upload/iblock/eda/201512\\_incentive\\_mechanisms\\_for\\_Venture\\_Capital.pdf](http://www.rvc.ru/upload/iblock/eda/201512_incentive_mechanisms_for_Venture_Capital.pdf) (дата обращения: 25.01.2019).

ется, что в настоящее время в отечественном правовом порядке не хватает более гибкой системы налогового льготирования для субъектов, осуществляющих научно-исследовательскую деятельность. В качестве основных достоинств налогового регулирования в Великобритании можно отметить возможность выбора различных льготных налоговых режимов в зависимости от структуры сделок и конечных целей, преследуемых инвесторами. Кроме того, режим патентной корзины, неизвестный до сих пор российскому законодателью давно зарекомендовал себя как инструмент снижения налоговой нагрузки и стимулирования более грамотных инвестиций в перспективные с экономической точки зрения объекты интеллектуальной собственности.

Также в заключение важно отметить, что в России уже было сделано большое количество шагов на пути к стимулированию венчурного инвестирования: в настоящее время на рынке венчурных инвестиций очень распространена организационно-правовая форма инвестиционного товарищества как инструмент для привлечения коллективных инвестиций, а компании, зарегистрированные в Сколково пользуются налоговыми преференциями, будучи полностью освобожденными от уплаты налогов.

*Джумабек Юнусович Рустамов,  
стажер кафедры  
административного и финансового  
права Российского университета  
дружбы народов  
sirochiddin.rustamov@mail.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН**

В статье предпринята попытка дать определению бюджетного контроля на местном уровне как деятельности уполномоченными государственными органами и их структурными подразделениями на местах, осуществляемый на местном уровне бюджетный контроль и как внутренний (локальный) бюджетный контроль (самоконтроль), который осуществляется органами самоуправления посёлков и сёл (Джамоат посёлка и села)

в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РТ. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного контроля на местном уровне в Республики Таджикистан.

*Ключевые слова и фразы:* эффективность расходования местных бюджетных средств, правовое регулирование, бюджетный контроль, система государственного бюджета, координации, органы самоуправления посёлков и сёл.

Вопрос правовые основы бюджетного контроля на местном уровне является весьма актуальным не только для Таджикистана, но и для других стран, как федеративных, так и унитарных. Однако в Республике Таджикистан контроль за расходованием местных бюджетных средств не является столь регулярным и упорядоченным процессом, чем в России или других зарубежных государствах.

В соответствии с законодательством РТ местные бюджеты являются вторым уровнем системы государственного бюджета Республики Таджикистан (ст. 5.)<sup>1</sup>. В п. 6. ст. 2 Закона РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан» раскрывается понятие местного бюджета, в соответствии с которым «местные бюджеты – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач, входящих в полномочия местных органов государственной власти»<sup>2</sup>.

Бюджетный контроль на местном уровне в Республики Таджикистан, выделяется на два направления деятельности. Первое направление – это государственный бюджетный контроль, осуществляемый на местном уровне уполномоченными государственными органами и их структурными подразделениями на местах. Объектом этого контроля выступают местные бюджетные средства, внебюджетные средства и средства государственных целевых фондов. Второе направление – это внутренний (локальный) бюджетный контроль (самоконтроль), который осуществляется органами самоуправления посёлков и сёл (Джамоат посёлка и села) в пределах

---

<sup>1</sup> Закон РТ от 28 июня 2011 г. № 723 «О государственных финансах Республики Таджикистан» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 18.03.2018).

<sup>2</sup> Закон РТ от 28 июня 2011 г. № 723 «О государственных финансах Республики Таджикистан» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 18.03.2018).

полномочий, предусмотренных законодательством РТ и другими нормативными правовыми актами подзаконного характера, методическими инструкциями, относящимися к органам самоуправления посёлков и сёл, а также собственными локальными документами. Объектом такого контроля выступают бюджетные средства поселка и села и параллельно средства, выделяемые из республиканского бюджета в форме дотации, субвенции, а также другие средства, находящиеся в их ведении.

Следует остановиться подробнее на исследовании местной системы органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел. Так, в Таджикистане местная система органов государственной власти состоит из местного представительного и исполнительного органа государственной власти. Местные представительные органы государственной власти – это Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов. А местные исполнительные органы государственной власти – это исполнительный орган государственной власти в лице председателя в Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республики<sup>3</sup>.

Правовой основой деятельности местных органов государственной власти в РТ является Конституция РТ, Конституционный закон РТ от 17 мая 2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» и другие нормативно-правовые акты. Наиболее интересным, на наш взгляд, является положение ст. 8 и 34 названного выше Конституционного закона, которые закрепляет правовые основы бюджетного контроля Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов. Маджлис народных депутатов на своих сессиях принимает местный бюджет в форме постановления, при необходимости вносит в него изменения и дополнения, контролирует его исполнение и утверждает его отчет<sup>4</sup>. Если следовать смыслу форму-

---

<sup>3</sup> Конституционный закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>4</sup> Там же.

лировки названной статьи, то вполне очевидно, что данный перечень полномочий далеко не исчерпывает всех вопросов, которые могут быть включены в сферу компетенции, которой официально наделяются государственно-властные органы местного уровня. Помимо этого, Закон устанавливает, что бюджет указанных автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республики может разрабатываться и утверждаться с профицитом. В соответствии с законодательством Маджлиси народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов имеет право определить приемлемый вариант программы социально-экономического развития на местах, контролировать исполнение местного бюджета, контролировать эффективное управление и распоряжение коммунальной собственностью соответствующей административно-территориальной единицы<sup>5</sup>, определять местные налоги и сборы и др.

В соответствии с Конституцией РТ единицей самоуправления является Джамоат. Джамоаты посёлков и сёл избираются жителями посёлков и сёл, которые решают вопросы местного значения в пределах своих предусмотренных законом прав и свобод. Деятельность Джамоатов регулируется Законом РТ от 5 августа 2009 г. № 549 «Об органах самоуправления посёлков и сёл»<sup>6</sup>. Правовой статус Джамоата предусмотрен в ст. 3 указанного Закона<sup>7</sup>.

Основной формой деятельности органов самоуправления посёлков и сёл является собрание Джамоата, которое созывается не менее четырех раз в год. Джамоат состоит из совета, руководителем которого выступает председатель Джамоата, членами совета являются также заместитель председателя, секретарь и составы различных комиссий. Джамоат работает на местах через своих представи-

---

<sup>5</sup> Конституционный закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 28 «О местных органах государственной власти» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 09.01.2018).

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Джамоат является юридическим лицом и имеет круглую печать, на которой изображены Государственный герб Республики Таджикистан и полное название Джамоата. Правовое регулирование деятельности Джамоата осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами о государственных органах Республики Таджикистан.

телей, а также посредством махаллинских комитетов, которые создаются в населенных пунктах. В качестве примера можно привести Джамоат дехоти Поршнев Горно-Бадахшанской автономной области (ГБАО). Одним из его комитетов является общинный комитет (комитети джамбияти). Он состоит из председателя и его заместителя, который осуществляет роль бухгалтера, собирает членские взносы, спонсорские поступления и т.д. Многие вопросы местного значения, в том числе в сфере бюджетных отношений, отданы на усмотрение комитета. По данным интернет – ресурса «Свободная энциклопедия» в составе районов Таджикистана в настоявшего время существует 369 сельских Джамоатов<sup>8</sup>.

Так, бюджетный контроль со стороны Джамоата посёлка и сёл осуществляется при составление, рассмотрении и принятии проекта бюджета посёлка и села, а также при его изменении, дополнении и утверждении отчета по его исполнению в целях решения социальных, экономических и культурных вопросов, имеющих местное значение, с учетом социальных интересов, национальных традиций и местной специфики в порядке, установленном нормативными правовыми актами Республики Таджикистан.

В настоящее время наряду с органами самоуправления поселков и сел в механизме формирования эффективной системы государственного бюджетного контроля относительно вопросов контроля за местными бюджетами важнейшую роль играют и местные подразделения Казначейства Министерства финансов Республики Таджикистан. Такие подразделения созданы во всех административно-территориальных единицах, в частности, Горно-Бадахшанской автономной области, областях, городе Душанбе, городах и районах Таджикистана. Местное казначейство Министерства финансов РТ, в соответствии с действующими законодательством РТ, «осуществляет постоянный контроль за исполнением местных бюджетов, управление единым местным казначейским счётом и другими счётами, имеющими отношение к бюджету, составляет периодические отчёты по доходам и расходам местных бюджетов, а так-

---

<sup>8</sup> Материалы взяты из Википедии [Электронный ресурс] URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата посещения: 11.11.2018).

же их опубликование в средствах массовой информации» (ст. 7 Закон РТ «О казначействе»)<sup>9</sup>.

Следует отметить, что с 1 июля 1997 г. все бюджетные учреждения Таджикистана, финансируемые из местных бюджетов, полностью перешли на единую республиканскую казначейскую систему. Все виды счетов бюджетных учреждений были закрыты, а вместо них был открыт единый счет местного казначейства для статей доходов и расходов местных бюджетов. Единая казначейская система в стране позволила обеспечить централизацию всех бюджетов бюджетной системы Республики Таджикистан, а также дала возможность государству полностью сосредоточить в своих руках все имеющиеся финансовые средства. С другой стороны, как отмечают отечественные специалисты в области социальной философии, создание единой казначейской системы в Таджикистане лишило органы местного самоуправления самостоятельности распоряжения финансовыми средствами Джамоата<sup>10</sup>. А это в свою очередь значительно снизило потенциал и социально-экономическую ценность системы местного самоуправления.

Необходимо отметить, что на местном уровне помимо выше указанных местных органов функционируют подразделения Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ, которые также непосредственно осуществляют местный государственный финансовый контроль. Такие подразделения созданы в Горно-Бадахшанской автономной области, иных областях, городе Душанбе, а также с учётом географического расположения и экономической разумности – в иных регионах. Можно в качестве примеры привести региональные отделы Агентства в городе Кулябе, в долине Зарафшан, Гиссаре и Раштский региональный отдел.

В соответствии с законодательством РТ местные подразделения Агентства осуществляют государственный бюджетный контроль применительно ко всем местным органам государственной

---

<sup>9</sup> Закон Республики Таджикистан от 18.06.2008 г. № 396 «О казначействе» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 18.03.2018).

<sup>10</sup> Кодиров З.К. Формирование местного самоуправления как социального института в Республике Таджикистан (Социально-философские анализ): Дис... кан. Соц-фил. наук: 09.00.11. Душанбе. 2016. С. 145.



власти и органам самоуправления поселков и сёл, а также относительно государственных предприятий, учреждений, организаций и прочих подконтрольных субъектов. Однако, в отличие от местных подразделений Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ структурные подразделения Казначейства Министерства финансов РТ обладают более широкими полномочиями, что является несомненным преимуществом в части территориальной организации по сравнению с другими органами бюджетного контроля в сфере бюджетных отношений Таджикистана.

Хочется обратить особое внимание на то обстоятельство, что на сегодняшний день в Республике Таджикистан отсутствует нормативно закреплённый порядок координации деятельности местных органов, осуществляющих государственный бюджетный контроль. Такое взаимодействие, по наше мнению должно осуществляться на правовой основе с последующей выработкой четких критериев эффективного использования местных бюджетных средств и иных национальных средств, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан, а также с разработкой методических инструкций, регламентирующих процедуру осуществления такого взаимодействия, что позволит упорядочить систему государственного бюджетного контроля на местном уровне и производить анализ эффективности расходования национальных бюджетных средств.

На основе проведенного нами исследования деятельности ряда местных органов власти и его тщательного анализа мы пришли к выводу, что проблема несоблюдения принципа прозрачности местных бюджетов повсеместна и стоит достаточно остро. Она спровоцирована сочетанием многих факторов:

- отсутствием на местах достаточного количества квалифицированных специалистов по финансово-бюджетной и контрольной деятельности;
- отсутствием в ряде городов районов республики доступа к интернету;
- отсутствием собственных сайтов, бюджетных порталов и даже электронной почты,
- незнанием современных технологий, и навыков работы с интернетом;

- низким уровнем подготовки работников местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел в сфере бюджета;

- незнанием способов и методов работы с общественностью и доведения информации до населения;

- не привлечением общественности к обсуждению проекта местного бюджета;

- присутствием формального характера слушания бюджета;

- отсутствием местных средств массовой информации, теле или даже радио-каналов, которые могли бы позволить донести информацию об эффективном и целевом использовании местных бюджетных средств до широких масс населения.

Однако следует отметить, что Закон РТ от 18 июня 2008 года № 411 «О праве на доступ к информации» определяет создание специальных норм, закрепляющих право каждого гражданина на самостоятельное проведение поиска и получение информации, а также доступность и информационную открытость деятельности местных органов государственной власти и органов самоуправления поселков и сёл. Статья 5 данного Закона раскрывает те виды информации, доступ к которым не может быть ограничен, в том числе в отношении следующих документов и данных: а) законов, иных нормативных правовых актов, которые в соответствии с законодательством РТ подлежат обязательному опубликованию; б) данных о чрезвычайных ситуациях (происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях), угрожающих безопасности и здоровью граждан, а также их официальных прогнозов: экологической, метеорологической, демографической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов, производственных и иных объектов; в) данных о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых гражданам, должностным лицам и организациям; г) данных о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц; д) данных о деятельности органов и организаций, их должностных лиц<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Закон РТ от 18 июня 2008 г. № 411 «О праве на доступ к информации» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 03.04.2018).

Представляется очевидным, что в данном Законе отсутствуют положения, предусматривающие доступ граждан Таджикистана к бюджетной информации, а также ответственность должностных лиц или организаций за не предоставление такой информации гражданам. В таком случае можно предположить, что Закон формально относит бюджетную информацию к государственной тайне. Данная ситуация создает потенциальные проблемы касательно применимости этого Закона к бюджетной информации. Аналогичный камень преткновения существует и в Законе РТ от 19 марта 2013 № 961 «О периодической печати и других средствах массовой информации»<sup>12</sup>, а также в Законе РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан»<sup>13</sup>. В указанных Законах также отсутствует норма, предусматривающая обязательную публикацию в средствах массовой информации отчетов об исполнении местного бюджета органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел. В указанных нормативно-правовых актах предусмотрена лишь обязательность публикации в средствах массовой информации квартальных и годовых отчетов об исполнении государственного и местного бюджета. На наш взгляд, отсутствие законодательного закрепления порядка публикации в средствах массовой информации отчетов об исполнении местных бюджетов органами государственной власти, органами самоуправления поселков и сел не отвечает задачам государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений на местном уровне, создает благоприятные условия для нарушения порядка использования бюджетных средств на местном уровне и создает благодатную почву для различных финансовых злоупотреблений.

Важно также отметить, что на местном уровне не предпринималось никакой попытки разработать и принять нормативные правовые акты (по крайней мере при нашем тщательном изучении таких актов нами обнаружено не было) или некие единые стандарты для всех органов бюджетного контроля, которые определяли

---

<sup>12</sup> Закон РТ от 19 марта 2013 г. № 961 «О периодической печати и других средствах массовой информации» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 03.04.2018).

<sup>13</sup> Закон РТ от 28 июня 2011 г. № 723 «О государственных финансах Республики Таджикистан» // Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс] URL: <http://mmk.tj> (дата обращения: 18.03.2018).

бы одинаковые правила осуществления профессиональной деятельности сотрудниками финансово-контрольного органа и которые бы закрепляли правовой статус сотрудников органа государственной власти, органов самоуправления поселков и сел как лиц, несущих ответственность за осуществление и исполнение местного бюджета. Данные стандарты могут быть приняты в форме инструкции или методики проведения бюджетного контроля, например, для председателя Джамоата и его заместителей.

*Хуан Сичжэ,*

*аспирант Юридического института*

*Российского университета*

*дружбы народов*

*89264644561@mail.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В ГОНКОНГЕ И ТАЙВАНЕ**

В условиях постоянного развития финансовой либерализации и финансовых инноваций правительства страны и регионов приняли меры для усиления надзора и координации и предотвращения финансовых рисков. Высокая эффективность регулирования, в соответствии с конкретной ситуацией развития финансовой индустрии, позволила выбрать различные системы регулирования, в которой сравниваются и анализируются Гонконг и Тайвань.

*Цель статьи* – сравнить различные системы финансового-правового регулирования в Гонконге и Тайване, обобщая важные различия между двумя системами и их преимущества и недостатки.

*Ключевые слова:* система регулирования; универсальная система регулирования; дифференцированная система регулирования.

С 80-х годов 20-го века вслед за открытостью экономического сектора различных стран внешнему миру и непрерывного развития глобализации, профессиональная дифференциация между финансовыми институтами с каждым днем становится все более размытой,

непрерывно появляются новые финансовые инструменты, обостряются финансовые риски.

Для усиления системы контроля, предотвращения финансовых рисков, повышения эффективности контроля и регулирования, в стране и в регионах начали усиливать меры по финансово-правовому регулированию и сделали выбор между смешанным и отдельным надзорами.

В это время в отличие от европейских и американских стран экономика Гонконга и Тайваня стремительно развивалась, совместно с Южной Кореей и Сингапуром сформировав так называемый феномен «Четырех азиатских малых драконов». В плане финансово-правового регулирования Гонконг выбрал отдельный надзор, в то время как Тайвань выбрал смешанную систему надзора.

До 90-х годов прошлого столетия из-за конкурирования финансовых институтов, отсутствия контроля над финансовыми инновациями, постоянным поглощением одним учреждением другого, финансовая индустрия Гонконга в основном приняла смешанный подход к бизнесу.

В ответ на эту ситуацию правительство Гонконга постепенно сформировало систему финансово-правового регулирования со своими особенностями, способную функционировать и развиваться в данном регионе<sup>1</sup>.

Исторически сложилось, что в Гонконге нет Центрального банка. С 01.04.1993 после слияния Офиса биржевого фонда и Управления банковского комиссара, управление денежного обращения Гонконга становится государственным органом **Валютное управление Гонконга (Hong Kong Monetary Authority<sup>2</sup>)**, когда Организация подотчетна непосредственно финансовому секретарю сформировав отдельные профессиональные органы контроля и управления трёх сфер: банковской, ценных бумаг и страхования, что показывают полноценное и законченное формирование полной отдельной системы надзора финансово-правового регулирования.

---

<sup>1</sup> Гао Цзинган Журнал Сянфаньского профессионально-технического колледжа: Сравнительный анализ системы финансового контроля Гонконга и Тайваня 2006.

<sup>2</sup> Валютное управление Гонконга НКМА, электронный ресурс: <https://www.hkma.gov.hk>.

**Система финансового регулирования Гонконга** в основном состоит из Валютное управление Гонконга, Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам, Фонд обязательного обеспечения Орган планирования и Управление уполномоченного по страхованию и других государственных ведомств.

В компетенцию Управления денежного обращения Гонконга входит валютный менеджмент и финансовая инфраструктура, решение международных финансовых дел и управление резервами.

Основные функции валютного управления Гонконга включают в себя: Управление денежно-кредитной политики и финансово-правовой базы, банковского надзора и связанные с этим международные финансовые дела и управление резервами. Банки и депозитные компании подлежат пруденциальному надзору. Его метод контроля имеет аудит на месте и выездной обзор.

Целью политики является главным образом поддержание стабильности обменного курса гонконгского доллара.

**Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам** (Securities and Futures Commission сокращенно SFC) в Гонконге является независимым статутным органом. SFC отвечает за упорядочение рынков ценных бумаг и фьючерсов, защиту инвесторов и содействие продвижению Гонконга как международного финансового центра и ключевого финансового рынка в Китае. Несмотря на то, что он считается ветвью власти, он управляется независимо от разрешения законов, касающихся ценных бумаг и фьючерсов<sup>3</sup>.

Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам несет ответственность за поддержание порядка и защиту инвесторов, и выполняя следующие задачи:<sup>4</sup> установление и обеспечение соблюдения правил рынка; лицензирование и надзор за участниками рынка, такими как брокеры, инвестиционные консультанты и управляющие фондами; надзор за операторами рынка, включая биржи, услуги автоматической торговли и клиринговые палаты; разрешение предлагать документы инвестиционных продуктов, которые будут предлагаться общественности; надзор за корпоративной деятельностью

---

<sup>3</sup> Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам (SFC) электронный ресурс: [www.sfc.hk](http://www.sfc.hk)

<sup>4</sup> Задачи Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам [http://www.sfc.hk/web/EN/pdf/published-resources/corporate/CorpBrochure\\_Mar2012.pdf](http://www.sfc.hk/web/EN/pdf/published-resources/corporate/CorpBrochure_Mar2012.pdf).

перечисленных компаний в соответствии с кодексами о поглощениях, слияниях и выкупе акций, информирование инвесторов о рынках, инвестиционных продуктах и их рисках.

Управление по вопросам страхования (OCI) в Гонконге является главным регулятором и администратором Постановления о страховых компаниях (ICO).

Данное управление дает разрешение и контролирует страховые компании на предмет соответствия нормативным требованиям, таким как оплаченный акционерный капитал и платежеспособность. Вследствие введения поправок к Постановлению о страховых компаниях был создан законодательный режим лицензирования и Независимое страховое подразделение (Independent Insurance Authority) для страховых посредников, который заменит действующую систему саморегулирования, где за регулирование страховых посредников отвечают три организации: Ассоциация профессиональных страховых брокеров, Союз страховых брокеров Гонконга и Гонконгская федерация страховщиков.

Новый законодательный режим лицензирования будет определять «регулируемые виды деятельности» и правонарушения по их осуществлению без лицензии. Новые «регулируемые виды деятельности» будут включать в себя: ведение переговоров или составление договоров страхования; приглашение или принудительное склонение лица к заключению договора страхования; приглашение или принудительное склонение лица принять материальное решение в отношении договора страхования; и юридические консультации по «регулируемым видам деятельности» согласно определению «regulated advice», установленному в части третьей Постановления о страховых компаниях (Insurance Companies Ordinance)<sup>5</sup>.

Гонконгская фондовая биржа (Hong Kong Stock Exchange)<sup>6</sup> – это единственная биржа на рынке ценных бумаг, созданная в Гонконге на основании «Закона об объединении фондовых бирж», управляющая и поддерживающая рынок ценных бумаг. Она обес-

---

<sup>5</sup> Постановления о страховых компаниях (Insurance Companies Ordinance) электронный ресурс: [https://www.ia.org.hk/en/legislative\\_framework/files/guideline\\_on\\_minimum\\_requirements\\_for\\_insurance\\_brokers\\_eng.pdf](https://www.ia.org.hk/en/legislative_framework/files/guideline_on_minimum_requirements_for_insurance_brokers_eng.pdf).

<sup>6</sup> Гонконгская фондовая биржа электронный ресурс: <https://www.hkex.com.hk>.

печивает площадку и средства для проведения сделок, устанавливает правила проведения сделок и контролирует рыночные операции, предоставляя инвесторам портфельных инвестиций справедливый, упорядоченный и высокоэффективный рынок.

Данная биржа является единственным органом, уполномоченным на проведение организацию торговли фьючерсными контрактами, отвечает за предоставление площадки и средств для проведения их торговли, устанавливает различные детали торговли фьючерсными контрактами, правила проведения сделок и контролирует проведения торговли фьючерсными контрактами.

В отделе контроля банковской сферы существует разделение обязанностей. Когда банки занимаются ценными бумагами и страхованием, они должны подавать ходатайства отдельно в Комитет по контролю над ценными бумагами и Страховой надзор для получения разрешения на ведение деятельности.

Кроме того, Комитет по контролю над ценными бумагами и Страховой надзор имеют право аннулировать лицензию банка на проведение операций с ценными бумагами и страхованием, на основании меморандума, подписанного в 1995 г.<sup>7</sup>

Управлением финансами и Комитетом по надзору над ценными бумагами, в случае, если основным видом деятельности юридического лица являются не операции с ценными бумагами, а оптовая торговля или его объектом является профессиональный инвестор, то в таком случае комитет по контролю над ценными бумагами может освободить такого трейдера от уплаты налогов.

Комитет по контролю над ценными бумагами лишь по поручению Управления финансов проводит расследование отдельных случаев правонарушений или в особо серьезных случаях использует полномочия, регламентированные «фондовым уставом», налагает взыскание с освобожденных от уплаты налогов трейдеров вплоть до ликвидации лицензии банка на освобождение от уплаты налогов.

В аспекте повседневного контроля деятельности банковского страхования, в случае если банк выступает лишь агентом или берет

---

<sup>7</sup> Меморандум о взаимопонимании о сотрудничестве в отношении надзора за субъектами или финансовыми группами электронный ресурс: <https://www.sfc.hk/web/EN/about-the-sfc/collaboration/local.html>



на себя небольшие гарантии, связанными с банковскими операциями, то комитет по контролю не проводит контроль страховой деятельности такого банка.

Путем введения строгих правовых норм правительство Гонконга реализовало совместную работу различных аппаратов контроля и управления. Кроме того, была существенно повышена эффективность работы органов контроля и управления после внедрения системы поощрения и механизмов ответственности. Таким образом, финансовый контроль и управление Гонконга без труда справятся с задачей даже при чрезвычайно сложных случаях смешанного управления.

*Система финансового контроля Тайваня* давно принял форму отдельного надзора. После конца 80-х годов 20 века в связи с ускорением финансовой дерегуляции количество финансовых учреждений острова Тайвань резко возросло, превысив рыночный спрос на острове, что спровоцировало необычайно жесткую конкуренцию в финансовом секторе. Далее, с ускорением темпов дерегуляции, с одной стороны, ускорилось возникновение финансовых инноваций, границы продуктов с каждым днем становились все размытее.

С другой стороны, это также позволило финансистам выводить продукты на биржу неконтролируемо и в самом выгодном для себя свете или помогая проблемным активам, просачиваясь через рынок, перемещаться, избегая финансового контроля. Тайваньский финансовый сектор постепенно превращался из отдельного в смешанный тип.

В компетенцию финансово-правовое управления входила ответственность за Министерство финансов, Центрального банка, Центральная компания по страхованию вкладов. Министерство финансов учредило Финансовое управление, Страховое ведомство и Комиссию по торговле ценными бумагами и товарными фьючерсами.

В обязанности ЦБ входит содействие Министерству Финансов или уполномоченному лицу Министерством Финансов при проведении проверок финансовых учреждений. Центральная компания по страхованию вкладов в свою очередь отвечает за проверку всех финансовых учреждений, участвующих в страховании банковских вкладов.

Из них лишь Министерство финансов обладает исключительными административными полномочиями. Обязанности по финансовому контролю распределяются между Министерством Финансов, Центробанком и Центральной компаний по страхованию вкладов.

Исполнительный орган Тайваня принял проект трех законов о финансовом надзоре в 2001 году, такие, как, «Административное право Исполнительного комитета по финансовому надзору»<sup>8</sup>, «Закон о центральном банке»<sup>9</sup>, «Закон об организации Министерства финансов»<sup>10</sup>. Были запланированы все существующие в Тайване органы финансового контроля и определено направление развития универсального финансового регулирующего механизма.

В июле 2003 г. Законодательная палата утвердила «Закон об организации комиссии по финансовому надзору»<sup>11</sup> Исполнительной палаты, объединив все департаменты финансового контроля, подчиненные Министерству финансов, ЦБ и Центральной компании по страхованию вкладов.

Был создан управляющий Совет финансового регулирования Исполнительной палаты, состоящий из Инспекционного бюро, Банковской комиссии, Комиссии по ценным бумагам и фьючерсам, Бюро по Страхованию, которые проводили проверку руководство банковских, страховых и фондовых учреждений. Комитет по финансовому регулированию имеет право на проведение расследований. Тайваньская комиссия по финансовому надзору начала работу с июля 2004 г.

Исследуя системы финансового регулирования Тайваня и Гонконга несложно заметить их особенности, плюсы и минусы каждой из них.

Во-первых, организация Центробанка различна в связи с историческими причинами. До возвращения Гонконга в 97-м году он

---

<sup>8</sup> «Административное право Исполнительного комитета по финансовому надзору» электронный ресурс: <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0300035>.

<sup>9</sup> «Закон о центральном банке» электронный ресурс: <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0380001>.

<sup>10</sup> «Закон об организации Министерства финансов» электронный ресурс: <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0300052>.

<sup>11</sup> «Закон об организации комиссии по финансовому надзору» электронный ресурс: <https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=20&parentpath=0,1,11>.

преимущественно находился под колониальным господством Англии. Его экономическое развитие постоянно меняло отношения зависимости и подчиненности с английскими колониальными землевладельцами.

В Гонконге нет такого Центробанка, который смог бы одновременно реализовать денежно-кредитную политику правительства и осуществлять централизованный контроль над всей банковской сферой. Правительство не способно самостоятельно осуществлять денежно-кредитную политику и лишь на основании полностью сформированной системы осуществляет эмиссию денег через HSBC, Standard Chartered и другие банки.

После учреждения Управления финансов, также в основном осуществляется контроль над банковским сектором, административная связь с другими департаментами контроля является параллельной и не может объединять работу по контролю других департаментов.

В Тайване все иначе. После отступления правительства Гоминьдана в 1949-м году на Тайвань, были постепенно сформированы правительство и система регулирования, Министерство финансов и Центробанк, с помощью которых была самостоятельно осуществлена денежно-кредитная политика и финансово-правовое регулирование. Другие отделы регулирования могут как подчиняться Центральному банку, так и выделяться отдельными правами, выбирая смешанную или отдельную форму контроля.

Во-вторых, история и обстановка развития финансовой системы различна. В период руководства Гонконгом английским правительством усиленно создавался базу финансовой системы и коммерции, капитальное строительство. Техническое обеспечение его финансового сектора и сотрудничество между отраслями с разделением труда уже давно достигли весьма высокого уровня, к тому же была перенята совершенная система банковского резервного фонда, что сделало финансовый контроль намного удобнее. В этой области в Тайване есть различие. После принятия смешанной системы регулирования между органами контроля одного уровня усилилась горизонтальная интеграция, что временно решило эту задачу.

В-третьих, существуют различия в нормативной деятельности. Уровень законодательной системы Гонконга очень высок, уже сформирована правовая система финансового сектора, различные

нормативные акты, в уставах приведены исчерпывающие регламенты на случай различных ситуаций, что позволило органам регулирования реализовывать свои права в полном соответствии с законом. После учреждения Комитета по финансовому регулированию в Тайване Министерство Финансов, Управление финансов, Страховое ведомство, Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам, Отдел страхования ЦБ, Центральная компания по страхованию вкладов были перемещены в Комитет по финансовому контролю.

*Елена Идрисовна Тухватуллина,  
аспирант кафедры  
государственного и муниципального права  
Сургутского государственного  
университета  
e\_tukhvatullina@list.ru*

## **ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящей статье проводится оценка правовых категорий информационного права в административном законодательстве, которые направлены на борьбу с коррупцией на государственной гражданской службе Российской Федерации. Автором сделан вывод о необходимости формирования полноценной правовой базы в сфере противодействия коррупции на региональном уровне на основании анализа положений федерального и регионального законодательства, где содержатся основные категории информационного права, направленные на борьбу с коррупцией.

*Ключевые слова и фразы:* термины, категории, федеральное законодательство, гражданский контроль, общественный контроль, прозрачность деятельности, противодействие коррупции, федеральное законодательство, региональное законодательство.

В целях реализации национального плана противодействия коррупции, принимается и уточняется законодательство, как на федеральном уровне, так и на уровне регионов. В Национальном плане

противодействия коррупции, разработанном на 2018–2020 гг., а также в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» предусмотрен ряд мер по совершенствованию нормативно-правовой базы в данной сфере, это, прежде всего:

- поддержка достижения общественными организациями результатов в антикоррупционном просвещении граждан,
- распространение антикоррупционных ценностей в обществе,
- общественный контроль деятельности органов государственной власти,
- проведение непрерывной работы по предупреждению коррупции в организациях, созданных для выполнения задач органов государственной власти. Для развития законодательного обеспечения противодействия коррупции необходимо развивать более четкое представление о категориях информационного права для понимания сущности административного права.

На основании проведенного анализа законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, можно сделать вывод, что большая часть основополагающих категорий в области противодействия коррупции установлены в следующих документах: Конституции РФ<sup>1</sup>, КоАП РФ<sup>2</sup>, и следующих федеральных законов: «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>, «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>4</sup>, «Об

---

<sup>1</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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.06.2018) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст.1.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, N 31, ст. 4179.

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>5</sup>, «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>6</sup>, «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», и прочих законах.

Меры по противодействию коррупции должна осуществлять не только государственная власть, но и общество, в связи, с чем в науке выделяют следующие термины:

- «гражданский контроль»,
- «общественный контроль»,
- «антикоррупционное воспитание»,
- «принцип прозрачности деятельности»,
- «доступ к информации»,
- «правовое воспитание»,
- «антикоррупционное воспитание»,
- «нетерпимость в отношении коррупции», и др.<sup>7</sup>

Отсутствует законодательное определение термина «информационная открытость», которая является важным звеном в получении доступа к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и судов, с другой стороны вопрос о содержании понятия «информационная открытость» так и остается нерешенным ни на законодательном уровне, ни в научных работах. Институты гражданского общества способны обеспечить поступление достоверной информации о реальной эффективности государственной антикоррупционной политики, обеспечить функционирование механизма обратной связи между публичной властью и населением<sup>8</sup>. Необходимо разработать

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, N 7, ст. 776.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.

<sup>7</sup> Википедия. Конвенция ООН против коррупции. [Электронный ресурс] (дата обращения: 31.07.2018). Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Конвенция\\_ООН\\_против\\_коррупции](https://ru.wikipedia.org/wiki/Конвенция_ООН_против_коррупции) – Загл. с экрана.

<sup>8</sup> Александрова О.А. Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук ... кандидата юридических наук: 12.00.14. [Место защиты: Уральская гос. юрид. акад.]. – Москва, 2008. – 206 с. Москва – 2012.

проект федерального закона о нормативных правовых актах, который устанавливает законодательное закрепление информационного обеспечения выполнения экспертиз нормативных правовых актов и их проектов: антикоррупционной (включая независимую и общественную), создание специализированного информационного портала для проведения мониторинга правоприменения для информационной открытости экспертиз и заключение по итогам проведения мониторинга. В федеральном законе «О противодействии коррупции» содержится принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, синоним термина «прозрачность» деятельности, который обозначает возможность для граждан, общественных организаций, контролирующих органов использовать сведения для выявления коррупционных правонарушений, а не только свободный доступ к сведениям. Данная категория обозначает возможности по анализу этих сведений, в то время, как повышение открытости обозначает раскрытие дополнительных категорий сведений. Один из базовых принципов противодействия коррупции на государственной службе – это «прозрачность деятельности» органов государственной власти, неотвратимость ответственности, реализация общественного контроля. С проводимой административной реформой взаимосвязано создание электронного правительства для улучшения его деятельности, и качества оказываемых услуг<sup>9</sup>. В связи с чем употребляются такие категории, как «электронное правительство», «медиа конвергенция», «качество государственного управления» и др. Система «Электронное

---

<sup>9</sup> См. Распоряжение Правительства РФ от 31.07.2014 N 1441-р (ред. от 28.07.2016) «Об утверждении плана реализации в 2014 году и в плановый период 2015 и 2016 годов государственной программы Российской Федерации “Информационное общество 2011–2020 годы”» // «Собрание законодательства РФ», 11.08.2014, N 32, ст. 4565. Приказ Минкомсвязи России от 28.03.2014 N 69 «Об утверждении детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)” и иных мероприятий на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов, ответственным исполнителем и соисполнителем которых является Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Распоряжение Правительства РФ от 17.10.2009 N 1555-р (ред. от 20.05.2014) «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти» // «Собрание законодательства РФ», 26.10.2009, N 43, ст. 5155.

правительство» включает в себя предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде<sup>10</sup>.

Необходимо отметить, что термины информационного права (например, «информационная открытость», «защита информации», «обеспечение государственной безопасности», «конфиденциальность», «информационная безопасность»<sup>11</sup>) также содержатся в следующих документах:

- ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>12</sup>,

- ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>13</sup>,

- ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>14</sup>,

- ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Латыпова Р.Т. Нормативно-правовое обеспечение электронного правительства // Молодой ученый. – 2016. – № 1. – С. 401–405. – URL <https://moluch.ru/archive/105/24730/> (дата обращения: 31.07.2018).

<sup>11</sup> Рекомендации по стандартизации «Информационные технологии. Основные термины и определения в области технической защиты информации» (Р 50.1.053-2005) [Электронный ресурс] (дата обращения: 31.07.2018). Режим доступа: <http://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293853/4293853566.pdf> – Загл. с экрана.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, N 7, ст. 776.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6217.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, N 31, ст. 4179.



В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Ямало-Ненецком автономном округе и Тюменской области приняты законы<sup>16</sup> и другие документы<sup>17</sup> в области предупреждения коррупционных правонарушений и противодействия коррупции, которые так же содержат правовые категории в сфере противодействия коррупции на региональном уровне.

Распоряжением Председателя Тюменской областной Думы создан официальный портал Тюменской областной Думы в сети Интернет, определен порядок организационно-технического обеспечения и информационного наполнения официального портала Тюменской областной Думы в сети Интернет. В п. 1 ст. 6; ст. 7 «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» содержатся такие понятия, как «антикоррупционный мониторинг», «антикоррупционная пропаганда», раскрывается содержание понятия «совещательные координационные органы по противодействию коррупции». В п. 1 ст. 4 ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе» содержится определение «антикоррупционной программы» автономного округа, так же используется термин «Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению», которое равнозначно термину «антикоррупционное воспитание».

---

<sup>16</sup> См., например: п. 1 ст. 6; ст. 7 Закона Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 05.09.2008 № 86-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» (спецвыпуск), 25.09.2008, N 9, ст. 1394; п. 1 ст. 4; п.1 ст. 2 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 октября 2017 г. N 72-ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе» // «Красный Север», спецвыпуск N 88, 07.11.2017; ст. 1; 10 Закона Тюменской области «О противодействии коррупции в Тюменской области» // «Тюменская область сегодня», N 33, 27.02.2009, «Вестник Тюменской областной Думы», N 1, часть 1, 2009.

<sup>17</sup> См., например: Распоряжение Председателя Тюменской городской Думы от 28.02.2011 N 3д (ред. от 05.08.2016) «О реализации мероприятий по противодействию коррупции в Тюменской городской Думе» \ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был; Распоряжение Губернатора ХМАО – Югры от 29.01.2018 N 15-рг «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2018 – 2019 годы» // архив автора; Распоряжение Правительства Тюменской области от 25.01.2016 № 38-рп «Об утверждении плана противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Тюменской области на 2016–2018 годы» (ред. от 07.07.2017) // архив автора.

В связи с чем возникают вопросы допустимости и целей воспроизведения норм федерального законодательства в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации<sup>18</sup>. Для формирования полноценной правовой базы, и формирования правовой системы в сфере противодействия коррупции в таком государстве, как Российская Федерация, недостаточно заниматься совершенствованием лишь федерального законодательства, необходимо уделить внимание положениям регионального законодательства. Анализ региональных положений в сфере противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области) показывает, что не выработано единого подхода к закреплению антикоррупционных правовых категорий в региональном законодательстве. Высказывается точка зрения об отсутствии взаимосогласованности между различными региональными подходами<sup>19</sup>.

*Анна Алексеевна Чурина,  
студентка IV курса Российского  
университета дружбы народов  
anichurina@gmail.com*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье выявляются проблемы административно-правового регулирования защиты государственной тайны в РФ, прежде всего связанные

---

<sup>18</sup> Блещик А.В. К вопросу о воспроизведении норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2015. № 4 (88). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-voisproizvedenii-norm-federalnogo-zakonodatelstva-v-zakonodatelstve-subektov-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 28.07.2018).

<sup>19</sup> Цирин А.М. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // А.М. Цирин, Е.В. Черепанова, О.А. Тулинова // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171

с определением перечня сведений, составляющих государственную тайну, и законностью отнесения информации к государственной тайне.

*Ключевые слова и фразы:* государственная тайна, административно-правовое регулирование, перечень сведений, составляющих государственную тайну, правовое обеспечение, защита государственной тайны.

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> обеспечение национальной безопасности находится в ведении государства и является одной из главных функций деятельности федеральных органов исполнительной власти. Обеспечению обороны и национальной безопасности, а также охране конституционного строя служит институт государственной тайны.

В соответствии с Конституцией РФ отношения в сфере государственной тайны должны быть урегулированы федеральным законом. Закон «О государственной тайне» 1993 г.<sup>2</sup> (далее – Закон) уточнил конституционные положения о федеральных органах и о распределении компетенции в сфере защиты государственной тайны, определил процедуру отнесения сведений к государственной тайне, а также вопросы засекречивания информации в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Понятие «государственная тайна» отражено в ст. 2 Закона следующим образом: государственная тайна – «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации». На основании этого можно заключить следующее. Во-первых, та или иная информация, входящая в понятие «государственная тайна», заведомо обладает истинностью и в этом качестве должна быть защищаемая государством. Во-вторых, она должна быть формально определенной. В-третьих, такая информация, а точнее ее утечка или потеря, могут нанести непоправимый вред национальной безопасности.

---

<sup>1</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 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ. // СЗ РФ – 14.04.2014. – № 15. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23 июля 1993 года № 5485–1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 4673.

В статье 5 Закон устанавливает перечень сведений, относящихся к государственной тайне:

1) «сведения в военной области» – стратегические материалы, о мобилизации и Вооруженных силах РФ, формировании и распределении воинских органов, о разработке и производстве образцов вооружений и военной техники, а также опытно-конструкторские работы по созданию оружия и его применения;

2) научно-технические сведения – плановая информация о подготовке страны и ее отдельных субъектов к возможности возникновения военных действий, сведения о поставках, о различных видах сырья и военной продукции, материалы о размещении и эксплуатации ресурсной базы, о достижениях науки (техническое вооружение) и использования этих результатов в государственной внутренней политике;

3) внешнеполитические сведения и внешнеэкономическая информация – о распределении финансов и государственного бюджета, о стратегических отношениях с иностранными государствами денежно-кредитная политика и ее применение;

4) сведения о разведке, контрразведке и об оперативно-розыскной деятельности – все аспекты, касающийся разведывательной деятельности, данные о сотрудниках, безопасности, методах, и о финансировании этой системы, материалы шифрования и засекречивания данных, о методах национальной защиты и способах охраны государственной границы и т.д.

Возникает вопрос: не должен ли быть указанный перечень исчерпывающим? С одной стороны, перечень сведений, относящихся к государственной тайне, закреплен в федеральном законе, имеет прямое действие. С другой стороны, действие подзаконных актов в данной сфере общественных отношений позволяет расширять объем указанных сведений.

В настоящее время перечень сведений, составляющих государственную тайну, дополняется Указом Президента РФ 1998 г. с последующими изменениями и дополнениями<sup>3</sup> (далее – Указ). Вызывает неоднозначную оценку тот факт, что перечень сведений, отнесенных к государственной тайне в Указе, гораздо шире перечня,

---

<sup>3</sup>Указ Президента РФ «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» от 24 января 1998 г. № 1203 // СЗ РФ. – 1998. – № 5. – Ст. 892.

установленного в Законе. В настоящее время в перечне сведений, утвержденном Указом, 119 пунктов, причем каждый год этот перечень дополняется и изменяется, в то время как перечень, отраженный в Законе, с 1997 г. пересмотру не подвергался.

Безусловно, большинство сведений, обозначенных в Указе как содержащих вопросы государственной тайны, касается обороны и национальной безопасности. Но назначение некоторых сведений не так очевидно, они могут быть оценены по-разному в спорных ситуациях. Так, формулировка пункта 64 «сведения, раскрывающие прогнозные оценки научно-технического прогресса в Российской Федерации и его социально-экономические последствия по направлениям, определяющим обороноспособность, безопасность государства» несет в себе слишком большой объем информации и вызывает вопросы: кто проводит оценку научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий, какие направления определяют обороноспособность и безопасность государства. Такой подход к изложению нарушает принцип правовой определенности и, как представляется, требует изменения. Более правильным представляется подход, допускающий расширение указанного перечня исключительно путем внесения изменений в Закон. В таком случае можно было бы избежать злоупотреблений и правовых пробелов<sup>4</sup>.

Кроме того, стоит обратить внимание на определение содержания сведений, относящихся к государственной тайне. Закон защищает интересы граждан и предприятий путем закрепления перечня сведений, которые не относятся к государственной тайне. Таковой является, в частности, информация об экологических катастрофах, стихийных бедствиях, социальном благосостоянии, преступной активности. Следовательно, с точки зрения юридической техники необходимо системно обозначить перечень сведений, относящихся к государственной тайне и не относящихся к ней, чтобы при работе с законом на практике не возникало «путаницы»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См. об этом: Власов В.А. Совершенствование правового регулирования сведений, составляющих государственную тайну // Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом [Сост. В. П. Шульц]. – М.: Наука, 2006. – С. 217.

<sup>5</sup> См. об этом: Корсун Р. В. Правовой институт государственной тайны и его отражение в законодательстве государств, входящих в СНГ: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2007. – С. 27.

Важно подчеркнуть значимость последнего абзаца статьи 7 Закона о государственной тайне, где говорится о том, что должностные лица несут ответственность за засекречивание сведений, которые не относятся к государственной тайне: «Должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба». Данное положение ограждает от произвольного засекречивания информации, обеспечивая при этом сохранность прав и свобод граждан соответственно ч. 3 ст. 41 Конституции Российской Федерации – «Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом».

Что касается полномочий органов государственной власти в сфере государственной тайны, то они отражены в Законе «О государственной тайне» в статье 4. Среди органов государственной власти – это Палаты Федерального Собрания, Президент Российской Федерации, а также Правительство Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы судебной власти. Федеральное Собрание РФ утверждает государственный бюджет, в том числе и в той части, которая затрагивает средства, используемые с целью защиты государственной тайны. Президент РФ утверждает перечень сведений, относимых к государственной тайне, а также перечень должностных лиц, наделенных компетенцией по отнесению информации к государственной тайне. Органы государственной власти на федеральном и региональном уровне в рамках их компетенции, а также муниципальные органы в части делегированных им полномочий обеспечивают исполнение законов и подзаконных актов в отношениях, затрагивающих институт государственной тайны.

Согласно Закону, сведения могут дополняться должностными лицами, наделенными в законном порядке полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне. При этом допуска-

ется применение механизма ограничения прав собственности организаций и граждан на информацию, если такая информация имеет отношение к государственной тайне. Однако законодатель не уточняет, к какому конкретно перечню стоит обращаться в данной ситуации. На практике при отнесении информации к государственной тайне возникает ряд проблем: какой акт применять, какой орган или должностное лицо отвечает за разработку перечня сведений<sup>6</sup>.

Опираясь на статью 6 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>7</sup> (далее – Закон об информации), государство может приобрести сведения на платной основе. Владелец информации после ее отчуждения обязан не распространять проданные сведения. Закон о государственной тайне устанавливает несколько иную правовую конструкцию. Собственник информации получает компенсацию ущерба по причине его ограниченного права вследствие засекречивания и невозможности разглашения сведений. Право собственности на информацию нельзя ограничить у иностранных граждан и организаций в случае, если сведения добыты законным способом. В данном случае опять приходится констатировать коллизионность правового регулирования.<sup>8</sup>

Необходимо учитывать, что собственники информации (как организации, так и граждане) имеют право ходатайствовать о рассекречивании сведений, относимых к государственной тайне. Соответствующее заявление должно быть рассмотрено руководителем органа государственной власти, утвердившим перечень сведений, составляющих государственную тайну, в течение трех месяцев со дня подачи. Результат рассмотрения можно оспорить в суде.

Кроме того, следует учитывать, что в настоящее время используется много средств технической защиты, и они должны быть

---

<sup>6</sup> Микрюков В. А. Ограничения и обременения права собственности и иных гражданских прав: Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2004. – С. 31.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.

<sup>8</sup> См. об этом подробнее: Платонова Е.В. Административно-правовой режим государственной тайны Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и пути их решения // Молодой ученый. – 2015. – №3. – С. 676.

сертифицированы согласно российскому законодательству. В частности, в исследуемой сфере действует Положение о системе сертификации средств защиты информации<sup>9</sup> по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну, и о знаках ее соответствия. В современных условиях производится все больше информации, меняются технологии ее хранения, однако законодательство отстает от развития современных технологий.

Таким образом, сведения, относящиеся к государственной тайне, устанавливаются:

1) Федеральным законом «О государственной тайне» – определяет перечень сведений и полномочия государственных органов в сфере засекречивания информации;

2) Указом Президента Российской Федерации – утверждает перечень сведений, относящихся к государственной тайне, и определяет должностных лиц, наделенных полномочиями отнесения сведений к государственной тайне;

3) ведомственными актами.

К сожалению, эти акты не обеспечивают правовой определенности, содержат излишние бланкетные и отсылочные нормы, а в некоторых случаях их положения и вовсе различаются. Несовершенство законодательства в сфере охраны сведений, составляющих государственную тайну, очевидно. На наш взгляд, следует прежде всего актуализировать нормы Федерального закона «О государственной тайне», тем самым укрепив законность и в сфере охраны государственной тайны.

---

<sup>9</sup> Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 03.04.2018 г. № 55 «Об утверждении Положения о системе сертификации средств защиты информации». (Зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 11.05.2018 № 51063) // Российская газета. 2018. 3 апреля.



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Артамонов А.Н.</b> Законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь о нормативных правовых актах.....	3
<b>Белов В.А.</b> Парадоксы экономики и финансового права в России.....	9
<b>Долинская В.В., Долинская Л.М.</b> Человек, бизнес и информация: регламент GDPR, его значение для ЕС и Российской Федерации.....	17
<b>Иброхимов С.И.</b> Административно-судебное право в Республике Таджикистан: проблемы законодательного оформления.....	25
<b>Ковшевацкий В.И.</b> Правовые проблемы формирования института административно-правового запрета.....	35
<b>Курбатова О.В.</b> Понятие публичных услуг.....	39
<b>Матьянова (Губенко) Е.С.</b> Цифровая экономика и мир денег.....	45
<b>Нестеров А.В.</b> Место персональных данных в сведениях, отображающих персону: судебно-экспертный аспект.....	54
<b>Прошунин М.М.</b> Организационно-правовые принципы консультативного банковского надзора в России.....	61
<b>Санаваров Г.Б.</b> Миграционные правоотношения как объект административно-правового регулирования.....	66
<b>Штатина М.А.</b> Управление по результатам и новые задачи административно-правового регулирования.....	71
<b>Ярошенко Т.В.</b> Особенности участия прокурора по делам об объявлении несовершеннолетнего дееспособным (эмансипация).....	77
<b>Богатырева Н.В.</b> Применение геномных технологий в растениеводстве как объект административно-правового регулирования.....	83
<b>Njenga Lily N.</b> Regulatory and Institutional Frameworks of Informayion and Communications Technology of the East African Community Member States.....	91
<b>Батчиманджи Грэтъен Н.</b> Правовое регулирование налогообложения во Франции.....	95
<b>Бобоев Д.Р.</b> К вопросу о классификации прав государственных гражданских служащих Республики Таджикистан.....	99

<b>Давлатзода Ф.</b> Некоторые аспекты административно-правового статуса органов прокуратуры Республики Таджикистан.....	106
<b>Евдокимова А.А.</b> Юридическая ответственность за финансовые правонарушения в Российской Федерации.....	119
<b>Ерзат Д.</b> НДС на электронные услуги, предоставляемые иностранными организациями.....	123
<b>Иваничкина М.В., Бакер А.</b> Налог на профессиональный доход (Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ): перспективы развития законодательства в сфере налогообложения самозанятых граждан.....	130
<b>Иванова К.К.</b> Проблемы функционирования особых экономических зон в России.....	136
<b>Кайшев А.Е.</b> О некоторых формах судебного производства по принудительному взысканию недоимок, пеней и штрафов с физических лиц.....	139
<b>Майорова Т.А.</b> К вопросу о законодательном закреплении термина «административный процесс».....	149
<b>Музафарова Н.С.</b> Практика рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов экономическими судами Республики Таджикистан.....	156
<b>Ормоцадзе З.</b> Принудительное исполнение налоговой обязанности.....	163
<b>Ротарь А.</b> Стратегическая экологическая оценка в РФ: перспективы законодательного закрепления.....	169
<b>Рублев Е.П.</b> Субъекты венчурного инвестирования как налогоплательщики: опыт Великобритании.....	173
<b>Рустамов Д.Ю.</b> Правовые основы бюджетного контроля на местном уровне в Республике Таджикистан.....	179
<b>Сичжэ Х.</b> Особенности финансово-правового регулирования денежного обращения в Гонконге и Тайване.....	188
<b>Тухватуллина Е.И.</b> Терминологические аспекты противодействия коррупции на государственной гражданской службе Российской Федерации.....	196
<b>Чурина А.А.</b> Административно-правовое регулирование защиты государственной тайны в Российской Федерации.....	202

*Научное издание*

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

Издание подготовлено в авторской редакции

Компьютерная верстка *Е.В. Попова*  
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 13.09.2019 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 12,32. Тираж 100 экз. Заказ 996.

---

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