

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Юридический институт
Юридический факультет
Кафедра административного и финансового права

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Материалы
III Международной научно-практической
конференции

Москва, 26 ноября 2014 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2015

УДК 316.42:341.1/.8
ББК 67.412.1
Г54

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

Ответственный редактор –
доктор юридических наук *А.Б. Зеленцов*

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

Г54 **Глобализация и публичное право** : материалы
III Международной научно-практической конференции.
Москва, 26 ноября 2014 г. – Москва : РУДН, 2015. – 344 с.

ISBN 978-5-209-06550-0

В сборнике опубликованы научные статьи преподавателей, аспирантов и стажеров по различным проблемам глобализационных процессов и 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 316.42:341.1/.8
ББК 67.412.1

ISBN 978-5-209-06550-0

© Коллектив авторов, 2015
© Российский университет дружбы народов,
Издательство, 2015

Часть I
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ПУБЛИЧНОГО ПРАВА
В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Штатина Марина Анатольевна,
заведующая кафедрой административного права
Российского государственного университета правосудия,
доцент кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
kafadm@mail.ru

НОВЫЕ ФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЕТЕВЫХ СТРУКТУР
И ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

В статье рассматриваются особенности сетевых организаций как новых форм управления обществом, особенности их взаимодействия с публичной администрацией. Показано изменение роли государства в системе управления обществом, возможности и ограничения административно-правового регулирования в сфере информационных отношений.

Ключевые слова и фразы: информационное общество, сетевые структуры, публичное управление, электронное государство, административно-правовое регулирование.

Информационная революция, ставшая основой современных процессов глобализации, создала принципиально новые условия деятельности человека и человеческого общества, приведя к точкам бифуркации (невозврата) многие общественные отношения¹. Переход к информационному обществу характеризуется не только тем, что информация становится и главным ресурсом, и главным предметом труда, но и тем, что создаются и формируют тенденцию к доминированию новые организационные формы использования информации – сетевые структуры.

Сетевая структура основывается на постоянных и непрерывных коммуникациях. Она предусматривает персонификацию и

¹ См. об этом, напр.: Носырев М.А. Точка бифуркации современного менеджмента // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5.

равенство участников, подбираемых и подбирающихся на основе единства подходов, взглядов, ценностей и потребностей. Сетевые организации, по меткому определению ученых Ж. Делеза и Ф. Гваттари², ризоматичны – построены подобно особой корневой системе, которая не нуждается в центральном стебле, новые отростки которой постоянно появляются, переплетаются между собой и регенерируют, а разрыв внутренней целостности системы приводит не к ее гибели, а к возможностям нового роста. В сетевых структурах может действовать несколько управленческих центров, распределяющих исполнение отдельных задач и функций, находящихся для их реализации различных субъектов. Все элементы сети могут взаимодействовать напрямую между собой и с центром, при этом значимость каждой части сети определяется количеством и качеством накопленной информации, а также эффективностью ее использования.

Сетевые формы организации человеческой деятельности существуют давно. К ним относят, в частности, кланы, клиентеллы, землячества. Однако современные сетевые структуры стали глобальными и, основываясь на новых информационно-коммуникационных технологиях, обеспечивают связи участников в электронной среде. Такие сети возникли сначала в экономике (транснациональные корпорации), затем распространились на социальную сферу (неправительственные организации) и сферу политики, а в настоящее время приобретают всеобщий характер³. Во многих странах сформировались локальные и национальные сетевые структуры, функционируют интернациональные, транснациональные и глобальные сети. Научные исследования в сфере экономики, управления и социологии приводят к выводу, что существ-

² Deleuze G., Guattari F. Capitalisme et schizophrène. L'Anti-Œdipe, 1994. Перевод книги см.: Делез Ж., Гваттари Ф. Анти-Эдип: Капитализм и шизофрения. Екатеринбург, 2007. См. об этом также, напр.: Емелин В. Глобальная сеть и киберкультура. Ризома и Интернет. URL: <http://emeline.narod.ru/rhizome.htm>; Царева А.В. Ризоматические структуры социальной самопрезентации в сетевом виртуальном пространстве // Дискуссия. Политематический журнал научных публикаций. Социологические науки. 2013. № 7 (37).

³ См. об этом, напр.: Олейник А. Модель сетевого капитализма // Вопросы экономики. 2003. № 8; Подлесная В.Г. Сетевые структуры: сущность и роль в социально-экономическом развитии общества // www.uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_TRE/Podlesna_7.pdf

зование сетевых структур порождено всем ходом развития современного общества, их широкое распространение изменило отношения власти с гражданами и привело их к точке невозврата.

Современная сетевая структура признается гибридной формой организации, сочетающей элементы функциональной, дивизиональной⁴ и матричной⁵ организационных форм. Она увязывает дифференциацию полномочий и связей, автономию и централизацию⁶. Для нее характерны спонтанность, открытость по отношению к участникам и внешней среде, постоянство и непрерывность информационных потоков, высокая скорость передачи информации⁷. Сетевые организации не только строятся снизу на основе горизонтальных связей, не только устанавливают отличное от традиционной иерархии взаимодействие с центром, но и формируют такие непрерывно изменяющиеся коммуникации в виртуальной среде, которые способны в любое время выплеснуться за ее пределы и обрести самопроизвольные непредсказуемые формы в реальном мире. Так, направляемые общественные движения, ставшие основой «цветных революций», как правило, впоследствии трансформировались в незапланированные, не поддающиеся государственному управлению общественные образования.

Центр коммуникаций в сетевой структуре способен смещаться. Им может быть и орган, и организация, и юридическое лицо, и гражданин. Сети разворачивают не вертикальные или горизонтальные, а на многомерные связи с множеством субъектов, которых можно определенно установить лишь в конкретную единицу времени. Целостность сети обеспечивается скоростными эффективными каналами коммуникации, предоставляющими возможности принятия скоординированного решения и его мгновенной реализации.

⁴ Дивизиональные структуры основаны на децентрализации и предоставляют автономию структурным подразделениям.

⁵ Матричные структуры предполагают двойное подчинение нижестоящих структурных звеньев органам как общей, так и функциональной компетенции.

⁶ См.: Патюрель Р. Создание сетевых организационных структур // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 3.

⁷ См. об этом, напр.: Коробейникова Л.А., Гиль А.Ю. Сетевые структуры в глобальном мире // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2013. № 4 (24). С.104.

В отличие от сетевых общественных организаций структуры публичной администрации стабильны, иерархичны и консервативны, поэтому взаимодействие новых и традиционных форм управления сталкивается со значительными сложностями.

Преимущества сетевой структуры по отношению к традиционным управленческим формам властвования очевидны. Ими признаются прежде всего следующие:

- оптимальное использование ресурсов – центру достаточно сосредоточиться на ключевых вопросах, а к решению других можно привлечь наилучших, в том числе и весьма отдаленных от центра специалистов, в данный момент способных и готовых решать поставленные задачи;

- сокращение иерархических уровней – каждый из структурных элементов, как и каждый из участников, напрямую взаимодействует с центром (поэтому сетевые структуры иногда характеризуются как более простые, чем матричные и даже дивизиональные);

- способность быстрого выявления проблем, недоступная ранее высочайшая адаптивность к требованиям внешней среды и устойчивость к агрессивному воздействию – эти свойства обеспечиваются всеобщими горизонтальными и вертикальными связями, автономностью звеньев, взаимоперекрывающейся специализацией членов сети;

- гибкость, способность к самоорганизации и саморегулированию – возможность своевременных организационных и функциональных перестроек горизонтальных структур⁸.

Однако у сетевой организации как новой формы публичного управления есть и существенные недостатки: сложности в сосредоточении ресурсов на решении конкретной задачи; отсутствие постоянного коллектива работников – руководство подбирает персонал под каждый конкретный проект и конкретные задачи, люди взаимодействуют с помощью электронных технологий и могут не

⁸ См. об этом: Петропавлов И.А. Сетевые формы организации в современных хозяйственных системах // Креативная экономика. 2007. № 4; Патюрель Р. Указ. соч.; Борисова Л.А., Чамаев А.Ш., Юсупова М.Г. Сетевая организационная структура управления объединением малых строительных предприятий // Российский судья. 2006. № 8.

общаться друг с другом непосредственно; сложности координации и контроля – непосредственный контроль за деятельностью всех работников установить трудно, ведь участники сети могут быть удалены от центра географически; зависимость от технических средств⁹.

В научной среде воздействие сетевых организаций на общественное устройство оценивается по-разному. Одни ученые утверждают, что сети разрушают порядок, установленный государством и поддерживаемый вертикально организованными структурами, действующими по принципу власти и подчинения. Другие, напротив, полагают, что вертикальные организации, свойственные доиндустриальному периоду развития, и порядок, ими привнесённый, уже давно были оттеснены рыночными структурами с их хаосом; сети вернут общество к порядку, только он будет иным, обеспеченным не государственным могуществом, а другими механизмами. Возможно, ученые выявили два вероятных варианта воздействия сетевых структур на управление обществом, свидетелями которых мы станем в ближайшем будущем, – разрушение старого через хаос или упорядочивание нового через самоорганизацию. Реализация того или иного пути развития во многом обусловлена осознанием новых ролей государства в системе управления обществом.

С начала XXI в. ученые западных стран все чаще заявляют о научно-практической несостоятельности государственной власти как организующего центра общественного развития, «о закате эпохи государственной власти как феномена, обеспечивающего и монополизирующего социально-культурную целостность, политическое единство, материализацию и защиту прав, свобод и социальных интересов»¹⁰. Желая сохранить свои лидирующие позиции, осознав неизбежность развития сетей и оценив их достоинства, государственные элиты попытались включиться в общий процесс сетевых коммуникаций. Во многих странах – от Великобритании и США до России и Казахстана – приняты программы электронного

⁹ См. об этом, напр.: Патюрьель Р. Указ.соч.; Борисова Л.А., Чамаев А.Ш., Юсупова М.Г. Указ. соч.

¹⁰ Вирно П. Грамматика множества: к анализу форм современной жизни. М., 2013. Цит. по: Мамычев А.Ю. Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 3.

государства (E-Government). При этом выявилось несколько направлений государственной деятельности.

Во-первых, государства пытаются ввести в свою структуру сетевые технологии. Создаются сетевые ресурсы для связей внутри публичной администрации: документооборот государственных органов переводится в электронную форму; формируются сети для обмена информацией между звеньями публичной администрации – как между государственными органами, так и между государством и органами местного самоуправления. В Норвегии, например, портал Kuunnskapsnettverk.no обеспечивает взаимодействие более 60 сетей для обмена информацией между национальными ведомствами и муниципалитетами. Тем самым иерархически организованная государственная власть не меняет ни своей сути, ни функций, обретая лишь обновленную форму. (Но преобразующее влияние формы на содержание тоже следует принимать во внимание).

Во-вторых, государства используют сети для взаимодействия с гражданами: создаются информационные сайты государственных органов, предоставляющие гражданам возможности напрямую обращаться к государственным служащим; создаются условия для предоставления государственных услуг в электронной форме. Во многих странах мира работают как общенациональные, так региональные, локальные и ведомственные порталы публичных услуг. В США федеральный портал FirstGov.gov обеспечивает доступ ко всем федеральным, региональным и местным органам, программам публичной власти и всему перечню публичных услуг. Действует также испаноязычная версия этого вебсайта – www.espanol.gov. Канада, Великобритания и Сингапур занимают лидирующие позиции в мире по числу предлагаемых электронных услуг, связанных со сбором частной информации¹¹. Таким образом меняется не только форма, но и содержание отношений государства с гражданами. Государственные органы становятся открытыми,

¹¹ Портер Ш. Новый стиль работы органов управления в цифровой век // Эволюция Интернета. Электронный журнал Государственного департамента США. Т. 8. Ноябрь 2003. С. 23 // [www. Eltaarea.ru/pic/fck/file/The_Evolving_Internet.pdf](http://www.Eltaarea.ru/pic/fck/file/The_Evolving_Internet.pdf).

их деятельность – прозрачной, а инициаторами государственно-управленческих отношений выступают частные лица.

Однако хотелось бы обратить внимание на одну четко проявившуюся во многих странах тенденцию. Когда во второй половине XX в. принимались законы об административных процедурах, изменяющие подходы к взаимодействию государства и граждан, ставилась задача демократизации управления. Во многих странах эта задача впоследствии была оттеснена на второй план концепцией сервисного государства, а в некоторых странах она была и вовсе забыта. Человек стал рассматриваться в правоотношениях с публичной администрацией не как активный гражданин, имеющий право управлять своей страной, а как пассивный потребитель-конформист, которому публичная администрация предлагает преискурант якобы необходимых ему услуг. Задачи реализовать демократический потенциал прямых связей публичной администрации с гражданами ставятся прежде всего оппозицией, а не правящими кругами.

В-третьих, государства включаются в информационные инфраструктуры общества для обеспечения сетевых коммуникаций государства, граждан и бизнеса. В Италии, например, успешно реализуется проект ICAR (Interoperabilitae Cooperazione Applicativa tra le Regioni – Взаимодействие и кооперация для регионов)¹², создавший инфраструктуру для взаимодействия региональных информационных систем по вопросам здравоохранения, оказания социальной помощи, регистрации граждан, учета транспортных средств и др. Формируя инфраструктуру, государство рискует перейти на вторые роли в системе управления обществом – оно становится не самодовлеющим левиафаном, а скромным обеспечивающим специалистом.

Эти созданные властью сетевые ресурсы наметили новые тенденции развития публичного управления, но не заменили собой спонтанно возникающие и часто не поддающиеся государственному контролю сети гражданского общества. Сила сетей – в их неформальных связях, основанных на личных предпочтениях, когда личное и общественное перетекает одно в другое, становясь неуловимым для контроля и правовой регламентации. Государст-

¹² www.progettoicar.it

во, напротив, управляет, жестко фиксируя правила для подчиненных, используя правовые механизмы. Правовые нормы нацелены на устойчивые линейные связи – либо вертикальные (как между министерствами и подчиненными им органами, учреждениями и организациями), либо горизонтальные (как между децентрализованными учреждениями). А сети «вытекают» из двумерного правового поля, выходя в иные измерения, не связанные с государственными границами и однозначной персонализацией. Практика деятельности сетей формирует свои неправовые правила, они уже действуют, но государственное регулирование в большинстве стран мира за ними не поспевает¹³.

Действуя на опережение, сетевые организации способны взять на себя руководство многими общественными процессами на разных уровнях управления. Государство, в свою очередь, нежелательной активности сетевых организаций может противопоставить пока лишь традиционные методы административного принуждения – от распространения запретов на сферу информационных отношений до физического подавления неугодных лиц. Иные административно-правовые механизмы конфликтного взаимодействия в этой сфере еще, к сожалению, не созданы. Неслучайно поэтому всплески насилия в последние годы наблюдались во многих странах мира – от Египта до США и Украины.

В научных кругах возможность государственного управления сетевыми структурами иногда ставится под сомнение, иногда допускается, но все единодушно в том, что оно должно строиться по-новому.¹⁴

«По мере открытия рынков и границ происходит полная замена государственно-центричной системы»¹⁵. В обществе набирают силу тенденции к интеллектуальной дифференциации, с одной стороны, и к самоорганизации и самоуправлению – с другой.

¹³ См. об этом, напр.: Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы. М.: Наука, 2003. С. 359–360.

¹⁴ См. об этом, напр.: Петропавлов И.А. Сетевые формы организации в современных хозяйственных системах // Креативная экономика. 2007. № 3.

¹⁵ См.: Катуков Д.Д., Малыгин В.Е., Смородинская Н.В. Институциональная среда глобализированной экономики: развитие сетевых взаимодействий. Научный доклад / под ред. Н.В. Смородинской. М.: Институт экономики РАН, 2012.

Повсюду формируются новые элиты. В связи с этим фактически равнозначимой может стать роль трех основных субъектов управления обществом – ученых и бизнесменов, способных управлять сетевыми потоками, и представителей государства.

Ученые западных стран обосновывают закономерность, необходимость и целесообразность взаимодействия академических, деловых и государственных кругов. Разработана концепция тройной спирали, раскрывающая механизмы такого взаимодействия. Закон США «Об электронном государстве» 2002 г. подтвердил: «Использование компьютеров и Интернета быстро трансформирует социальные взаимодействия и отношения между гражданами, частным бизнесом и государством».¹⁶ В отличие от государства представители бизнеса и гражданского общества не ограничены определенной территорией или узким контингентом адептов, они уже не нуждаются в представительстве своих интересов, а способны управлять обществом напрямую. В таких условиях государство, втиснутое в жесткие правовые рамки, опирающееся на властные вертикали, полагающееся на методы власти и подчинения, уже не может быть не только единственным, но также зачастую и главным организатором управления обществом. Государству в лучшем случае достается роль одного из трех основных игроков. Оно теряет роль суверенного хозяина и в случае адекватной оценки новой ситуации может закрепить за собой роль антрепренера-организатора. Неслучайно поэтому во многих странах государства пытаются сосредоточиться на стратегическом управлении, отделив его функционально и организационно от управления текущего, развивать технологии управления будущим, а в настоящем более активно осуществлять функции координации.

В Великобритании государство, как представляется, уже довольно успешно справляется с этой новой ролью. Оно подключает сетевые структуры общества к осуществлению публичных функций и к деятельности публичной администрации. С одной стороны, принципиально изменилась система министерского управления. Министерства, определив приоритеты развития в соответствующей сфере, подбирают наиболее квалифицированных и

¹⁶Act of e-government (sec.2 (a) (1))// URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>

эффективных специалистов для разработки, оформления и осуществления государственных программ. Они сами выполняют роль сетевого центра и в полной мере используют сетевые технологии для управления публичными делами. С другой стороны, британское государство передает определенные функции сетевым структурам, сохраняя за собой функции контроля за результатами их деятельности.

В 2011 г. была опубликована Белая книга открытых публичных услуг – программа правительства Д. Кэмерона по изменению политики предоставления жизненно значимых для человека услуг школьного образования, здравоохранения, культуры, спорта и др.¹⁷ Было заявлено, что старый централизованный подход к оказанию публичных услуг отброшен, многие публичные услуги передаются на местный уровень для предоставления их не только органами местного самоуправления, но также частными фирмами и общественными организациями. Такая политика оказалась весьма успешной. В докладе об открытых публичных услугах 2014 г. представлены факты эффективного взаимодействия публичной администрации с сетевыми структурами. Так, к услугам по помощи лицам, передвигающимся на колясках, и слабослышащим в 2013 г. были привлечены 363 волонтерские организации; к оказанию помощи в реабилитации лиц, отбывших уголовное наказание, по результатам жесткого конкурсного отбора было допущено 12 организаций гражданского общества¹⁸. Качество услуг в указанных сферах, судя по докладу правительства, граждан устраивает.

Пока в обществе сохраняется инерция поддержки традиционных центров власти. В связи с этим в подавляющем большинстве стран, в которых развиты сетевые технологии, общество допускает приоритет сетевых организаций только в определенных ситуациях и в отдельных отраслях, но в целом рассматривает их как дополнительные, а не ведущие центры управления. У государства сохраняются возможности участвовать в формировании ценностных и целевых ориентаций сетей. Государства способны через законодательство определять правила функционирования локальных

¹⁷ Open Public Services White Paper. Crown copyright, 2011.

¹⁸ Open Public Services: 2014 progress report. URL: <http://www.gov.uk/government/publications/open-public-services-2014-progress-report>

и национальных сетей, через договоры и соглашения – функционирование интернациональных сетей. Перспективы участия государств в регулировании транснациональных и глобальных сетей в настоящее время еще не ясны.

Дёмин Алексей Афанасьевич,
доцент кафедры административного права
МГУ им. М.В. Ломоносова, к.ю.н.,
dyomin1940@mail.ru

ВЕДЕТ ЛИ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ К ВОЗНИКНОВЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА?

В статье анализируется возможность формирования международного административного права в глобализующемся мире.

Ключевые слова: глобализация, метод правового регулирования, отрасли права.

В отличие от идеи Е.Т. Гайдара, что государство приватизируется бюрократией, на самом деле приватизация государства произошла не бюрократией, а группировкой физических лиц, субъектов, позднее названных высокопарно олигархами. Ибо кто платит, тот и заказывает музыку. Происхождение термина «олигарх» связано с перерастанием капитализма свободной конкуренции в империалистическую стадию, так рельефно обрисованную В.И. Лениным в его труде «Империализм как высшая стадия капитализма». Одним из 4 или 6 признаков империализма В.И. Ленин называл появление олигархов, концентрирующих в своих немногочисленных руках основные финансовые потоки монополистического капиталистического рынка в стадии империализма, в настоящее время называемого глобализмом. Но те олигархи, которые описаны Лениным, XIX в., не идут ни в какое сравнение с российскими олигархами. Те выросли в процессе перераспределения прибавочного продукта, производимого в стране, шли путем концентрации всё же труда вплоть до превращения его в государственный интерес. Наши «олигархи» произошли от нетрудового обогащения, присвоением продукта чужого труда, то есть воровским методом, приватизацией, во-вторых, наши олигархи, понимая во-

ровской свой характер, чуждый народу и вредительский для государства немедленно стремятся вывезти все приобретенное в Израиль или в иную страну, но не допустить бывшее советское имущество на службу стране пребывания. То есть они в некоторых аспектах сродни чисто вредительской группировке конкурирующего врага в стане противника. В этом отношении характерно выступление Глеба Павловского 16 мая 2005 г. в программе «Вести-подробности» на центральном телевидении РФ. Г.Павловский как-то стыдливо говорил, что приватизация государства произошла олигархами; они стали между гражданами и государством и искажают суть государства, лишают народ России государства, поскольку олигархи скупили и поделили между собой государство, лишили граждан суверенитета. Он определил, что М. Ходорковский занимался скупкой политической системы. По существу, Павловский подтвердил, что идея Е.Т. Гайдара, что государство приватизируется бюрократией, реализована. Далее Г. Павловский выразился так, что если мы хотим быть свободными, народ должен иметь государство. Демократия не может существовать без сильного государства. Непоследовательность мышления Павловского в том, что, по его мнению, мафия – это безобидное слово, так как переводится как «друзья друзей». В то время как мафией называется сращивание преступности с властью. И никакое государство не гордится связями сотрудничества с преступным миром.

Надежды преодолеть правовой беспредел и беспорядок в российской системе права обращением к международному праву понятны, но настолько же тщетны¹, как и надежды получить благосостояние подключением или вхождением «в Запад» без надлежаще организованного труда и высокой производительности труда у себя дома. Бездельникам и там не будет сладко, поскольку конкурентная среда не терпит паразитов. Благосостояние на спекуляции нефтью или газом – признак паразитизма в экономике, я отношу такое состояние экономики к стадии дикости в истории человеческой цивилизации, поскольку главным содержанием деятельности в период дикости является собирательство готового в

¹ Демин А.А. К проблеме международного административного права // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск Административное право и процесс. Административная ответственность. 2014. № 2. С. 164–170.

природе продукта, в то время как на последующих, прогрессивных стадиях цивилизационного развития человек из *homo sapiens* превращается в *homo habilis*, человека деятельного, то есть такого, который своим трудом создает не существующие в природе артефакты, преобразует природу.

Осмысление современного состояния правовой надстройки в мире приводит Н.А.Власенко: «Признаками упадка международного права в условиях постмодернизма являются неопределенность перспектив некоторых международных образований (ЕС, СНГ); бездействие ряда организаций; институциональная стагнация ООН; уязвимость некоторых институтов с точки зрения легитимности (международные уголовные трибуналы); доминирование концепции функционализма»².

Крупное дестабилизирующее влияние на мироустройство оказывает гегемон современного мира, США. По мнению В.Д. Зорькина, кризис системы международного правосудия связан с «распространением на сферу международных отношений норм прецедентного англосаксонского права». «Американская и британская правовые системы всё чаще позволяют себе выход за пределы национальных границ, используя национальные судебные прецеденты для преследования подозреваемых вне национальной территории»³.

В российской административно-правовой науке поставлена проблема поиска надлежащего ответа на глобализацию путем разработки «глобального административного права» (ГАП). Профессор А.Б. Зеленцов считает задачей нашей науки «понять, овладеть и упорядочить стихийно развертывающиеся процессы юридической транснационализации (глобализации) и рационально управлять ими с учетом российской правовой идентичности»⁴. Н.И. Побежимова призывает представителей науки административного права разрабатывать понятие и принципы «международного адми-

² Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 46.

³ Зорькин В.Д. Верховенство права и императив безопасности // Российская газета. 2012, 16 мая.

⁴ Зеленцов А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом / отв. ред. А.М. Волков. М.: РУДН, 2011. С. 26.

нистративного права (МАП)», его предмет, источники, механизм международного административно-правового регулирования «с учетом происходящих в мире процессов глобализации и интеграции»⁵, в частности стран СНГ.

Казалось бы, экономический базис под новой правовой надстройкой в мировом административном праве уже создается в виде единого «свободного рынка», интернета, евразийского единого экономического пространства, но в действительности ли это так, дает ли он повод говорить о рождении международного административного права, не служат ли иные характеристики государств (выбор социального пути, социализма, верований и просто националистических объединений иностранных граждан на территориях иных суверенных государств: хуацяо, колонии, например, евреев, черкесов в других государствах, индейцев в резервациях и т.д.) противопоставляемой реалией концепции интеграции? Надежды навести порядок с коррупцией в стране при помощи международного административного права, если внутри самого государства таких сил не находится – это ложный путь.

Определение предмета международного административного права – самый трудный вопрос, если формирование такой отрасли права обсуждать.

Относится ли непосредственно к сфере «международного административного права» возбуждение в ноябре 2014 г. дела против Г. Тимченко, миллионера и друга В.В. Путина⁶, или Микерина⁷? Или объявление в ноябре 2014 г. Следственным комитетом РФ о возбуждении дела по факту обстрела в ноябре 2014 г. школы

⁵ Побежимова Н.И. Дальнейшее развитие административного права в условиях глобализации и интеграции // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2013: материалы XV международной научно-практической конференции с элементами научной школы. Часть III. Актуальные проблемы административного права и процесса. Челябинск: Цицеро, 2013. С. 160.

⁶ США заподозрили миллиардера Геннадия Тимченко в отмывании денег. URL: <http://www.forbes.ru/news/272551-prokuratura-ssha-nachala-rassledovanie-v-otnoshenii-gennadiya-timchenko>.

⁷ Суд в США решит вопрос об аресте российского бизнесмена по делу об урановых сделках. URL: http://www.infox.ru/accident/crime/2014/11/06/Sud_v_SSHA_gyeshit_v.phtml; ФБР взяло урановый след: В США по обвинению в откатах задержан глава дочерней компании «Техснабэкспорта». URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/2603466>.

в Донецке⁸, повлекшего гибель школьников? Ведь в обоих случаях для возбуждения дела требовалось обладание определенной властью, компетенцией государственного органа для такой акции по возбуждению дела против граждан не своей юрисдикции. Или же это необоснованные претензии на преследование любого гражданина любой страны даже за пределами своего государства, за пределами своей юрисдикции, что не составило бы разницы с международным бандитизмом. В конце 20 века в западноевропейских странах такое полномочие собственного государства активно продвигалось, таким же образом претендует вершить своё правосудие и Израиль против граждан любой страны, если Израиль подозревает такое лицо в геноциде евреев. Насколько обоснованны такие претензии и имеют ли они отношение к так называемому «международному административному праву»? Может быть, и применение к России рядом стран Запада санкций в протест против политики Российской Федерации на Украине тоже относится к этому виду нарождающегося права? Или всё это противоправные деяния? Известно, что Президент РФ посоветовал попавшим под западные санкции российским миллиардерам обжаловать их в некоем суде. И не относится ли деятельность Интерпола по розыску преступников к этому же международному административному праву? Зададимся вопросом, какой из приведенных случаев относился бы к предлагаемому международному административному праву?

Многие положения этой концепции, например термин «глобальное управление» по отношению к административному праву требуют самого пристального внимания и научного обсуждения. Ибо примеров некритичного подстраивания под «Запад» в правовой практике Российской Федерации достаточно. Что не обязательно ведет к гармонии в соответствующих правоотношениях. Однажды корреспондент радиостанции «Эхо Москвы» О.Журавлева в беседе с Евгенией Альбац, главным редактором журнала «The New Times» провела наиболее полную оценку ситуации: «Мир нестабилен, у всех свои интересы. Мы просто, как бы, не понимаем свое место и, может быть, поэтому у нас такие сложные

⁸ СК России возбудил уголовное дело по факту гибели детей в Донецке Срочная новость. URL: <http://www.5-tv.ru/news/91484/>.

отношения со всеми»⁹. Кроме того, надо считаться и с возможностью при наличии международного административного права возникновения правоотношений, когда «международная администрация» применит квазивластные полномочия как к физическим и юридическим лицам Российской Федерации за рубежом, так и ко всему государству в целом. То есть появятся приемы властного воздействия на Российскую Федерацию типа санкций группы стран Европейского Союза и стран Американского континента, США и Канады. В практике США уже давно проявляются такие черты их правосознания, когда они активно, ссылаясь исключительно на нормы своего внутреннего права, применяют задержание, заключение под стражу и осуждение российских граждан, имеющих свой бизнес за пределами Российской Федерации (дело Бута, арест счетов российских чиновников и т.д.). А деятели самопровозглашенных государств, например, Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ, ИГ), применяя свои внутренние правила властвования и представления об общественном порядке, проводят казни неверных, включая и граждан Российской Федерации.

Некое подобие международного административного права находит А.А.Агеев при исследовании правового режима пространств, не находящихся под государственным суверенитетом, например, режим открытого моря, а я бы добавил и специфический правовой режим на Международной космической станции. Он пишет: «под правовым режимом открытого моря будем понимать систему правовых средств, представленную всеми источниками международного права и принятыми в соответствии с ними актами национального права и определяющую комплекс дозволений, запретов и позитивных обязываний субъектов международного права по поводу обеспечения их прав и законных интересов в данном районе морских пространств». Для определения прежде всего пределов «допущения осуществления национальной юрисдикции и её объёма»¹⁰. На самом деле и эти диспозиции междуна-

⁹ Особое мнение. – <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1143870-echo/>

¹⁰ Агеев А.А. Об отдельных результатах научных исследований на стыке международного, государственного и административного права // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Серия: Юбилей. Конференции. Форумы. Вып. 8. / под ред.

родного публичного права реализуется аппаратом суверенного государства, таким образом отрицая наличие некоего «международного административного права», на роль хранителя которого «Гринпис» вряд ли подходит.

Говоря о взаимозависимости государств мира во всех областях их экономических, социальных и политических связей, А.Б. Зеленцов пишет: «...надгосударственное регулирование порождает пока ещё слабо проявляющий себя, но весьма важный и всё увеличивающийся массив норм, который в зарубежной литературе называют «новым административным правом» либо «надгосударственным административным правом», а чаще всего «глобальным административным правом». Этот новый нормативный комплекс призван обслуживать управленческие процессы, связанные с реализацией и защитой публичных интересов в новом трансгосударственном пространстве и этим отличается от «традиционного внутригосударственного» права»¹¹.

Тут мы вынуждены снова обращаться к понятию предмета административного права, так как область его действия в приведенной трактовке становится опять неопределенной, на этот раз по отношению к административным правоотношениям с участием иностранного элемента.

Признано, что к административному праву надо относить материю по двум критериям: предмету и методу. Предмет – это круг общественных отношений, регулируемых административным правом, а метод (в моем определении) это характер связей субъектов правоотношения. Среди определений предмета административного права привлекает позиция Л.Л. Попова¹², но мне импонирует больше точка зрения Д.Н. Бахраха¹³. Важно, что в предмете

Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 77.

¹¹ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 12-13.

¹² Л.Л. Попов пишет: «Предмет административного права представляет собой систему общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами» // Административное право / под ред. Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной. М.: Изд-во НОРМА, 2008. С. 33.

¹³ Д.Н. Бахрах пишет: «Предмет административного права это совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации и административного

административного права выделяют такую его характерную черту как «административно-принудительная деятельность»¹⁴. Ведь право отличается от других форм регулирования общественных отношений (правил морали, внутриорганизационных норм, родоплеменных обычаев) именно возможностью принудительной реализации правовой нормы при помощи специально для этого созданного государственного аппарата. С этой точки зрения действия властей США в августе 2013 г. по наказанию Сирии интервенцией за предполагаемое нарушение норм международного права (грубое обращение с собственным населением и иностранными наемниками, желающими свергнуть законное правительство страны, и применение химического оружия для их подавления) является принудительной деятельностью, и, принимая во внимание позицию А.Б.Зеленцова, – надгосударственной административной деятельностью.

Привлекают внимание эйфорические заметки А.Б. Зеленцова, который предвидит уже наступление в некоторых своих чертах «глобального административного права». «...Юридическое пространство, в рамках которого действует национальная публичная администрация уже не ограничивается конкретизацией национальных политических установок и приоритетов, а сопрягается со сферой нормативности надгосударственного характера, упорядочивающей управленческие отношения в рамках национального юридического пространства»¹⁵, – пишет Александр Борисович. На мой взгляд, А.Б. Зеленцов кладет в основу своего размышления критерий субъектного состава административного правоотношения: там, где есть иностранный элемент – это надгосударственное административное право. Причем по аналогии с внутригосударственным административным правом, где правоотношения строятся между властным субъектом административного права и подвластным, А.Б. Зеленцов считает, что в глобальном административном праве (ГАП) или транснациональном административном праве происходит «применение норм этого права как к частным субъек-

судопроизводства» // Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – 5-е изд. М.: Эксмо, 2010. С. 32.

¹⁴ Агапов А.Б. Административное право: учебник. М.: ЭКСМО, 2006. С. 28.

¹⁵ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 15.

там, так и к публичным – государствам»¹⁶. То есть вопрос о суверенитете таких государств уже не встает, они ставятся на уровень частного субъекта права, гражданина и какой-либо иной корпорации. Мне представляется, что это неверная основа для размышления. Хотя действующее законодательство РФ даёт для этого поводы. В.Г. Ульянищев оценивает уже действующее в РФ законодательство как именно такое, где государство сведено на уровень торгующего субъекта, одного из ряда субъектов гражданского права: «...государство, как система предохранительных механизмов, как носитель хозяйственной функции... низводится до величины рядового субъекта гражданского оборота, перед которым граждане (носители неотчуждаемых прирожденных прав) приобретают повсеместное преимущество»¹⁷.

Не субъект, а властный характер правоотношений является спецификой административного права. Критерий субъектного состава правоотношения не может быть принят безоговорочно даже и во внутригосударственном праве. На мой взгляд, более устойчивым критерием структуризации права по отраслям является принятие за основу характера связей субъектов правоотношения, то есть метода правового регулирования. В международном праве таким методом является метод «консенсуса»¹⁸, согласия суверенов. А для административного права характерен метод власти и подчинения, метод властных предписаний, административно-правовой метод¹⁹. То есть горизонтальные и вертикальные связи субъектов правоотношений. Вполне очевидно, что они несовместимы.

Вопрос глобализации и образования всемирного государства, в принципе, не нов²⁰. Каждый новый организатор глобально-

¹⁶ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 17.

¹⁷ Ульянищев В.Г. Тезисы о новых принципах гражданского права РФ // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков: тезисы конференции. М.: Изд-во РУДН, 2000. С. 204.

¹⁸ Касьян Н.Ф. Консенсус в современных международных отношениях: международно-правовые вопросы. М., 1983.

¹⁹ Дёмин А.А. Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6. С. 13–19.

²⁰ Ященко А. Международный федерализм: Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М.: Типография Императорского университета, 1908. 411 с.; Ленин В.И. О лозунге Соединенных Штатов Европы // Ленин В.И. ПСС. Т. 26; Кузьмин Э. Мировое государство: иллюзии

го мира чаще всего к нему обращался. И империя Александра Македонского была мировой, правда, до кончины её организатора. И Римская империя объединяла всё известное к тому времени пространство. Стремление и современных империалистических держав к универсализации мира, как в смысле администрирования, так и в смысле насаждаемых собственных порядков и ценностей вполне ощутимо. Сюда же относятся попытки объединения Европы. Но почему же тогда в век глобализации и интеграций великая держава, СССР, в смысле глобализации так некстати выбивается из ряда вон, и расчленяется на многие кусочки? Просто ли это результат происков империалистических конкурентов для дисперсии противника с целью его дальнейшего поглощения по частям или же глобализацию не стоит переоценивать в смысле объединяющего фактора для населения мира? Этот же ответ должен быть получен и в отношении международного административного права.

Известно, как США относятся к нормам права, вырабатываемым в рамках ООН: ни Киотский протокол они не ратифицировали и не признали для себя обязательным, ни другие факты такого свойства, не говоря уж об их понимании международного права как права в трактовке только интересов Соединенных Штатов²¹. Они и в ситуации применения химического оружия в Сирии в августе 2013 г. усмотрели угрозу именно национальным интересам США. То есть в реальности в новом интегрированном мировом сообществе бывших суверенными государств наднациональное право если и возникает, то в виде гегемонизма отдельно взятой державы, что фактически не дает образоваться новому административному праву мирового сообщества в трактовке А.Б.Зеленцова. Оценка А.Б.Зеленцова, что «Всё это провоцирует дихотомию «традиционное административное право – новое административное право»²² – вряд ли верная.

или реальность? М.: Изд-во «Международные отношения», 1969; Берман, Гарольд Дж. Мировое право: экуменическая юриспруденция святого духа // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы / под общ. ред. А.П. Любимова. М., 2005. № 1(61). С. 9–13 и др.

²¹ Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. Т. I-IV. М.: ИЛ, 1950–1952.

²² Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 14.

Закрепление в Конституции РФ принципа приоритета международного права перед национальным, правом Российской Федерации, не меняет дела не только в силу того, что текст Конституции РФ писали американские советники. Но и потому что в этом тексте прямо называется наднациональным именно международное право, основным субъектом которого являются государства, как суверены. Другими словами – национальное государство, как институт охраны прав человека и защиты прав своих людей, поиска убежища против несправедливостей конкурентного мира – не изжило себя. Время для всемирного государства постоянно зреет, но вряд ли оно наступило. По крайней мере, Конституция РФ, провозгласившая примат международного права над национальным правом РФ, – это всё же документ национального права, и его признание указанного качества международного права является собственным волеизъявлением суверенного государства, следовательно, такое суверенное государство всегда полномочно изменить данную формулировку на любую иную. В силу всё того же суверенитета.

Так что глобализация административного права – удел слабых и вынужденных повиноваться. А слабому нигде нет пристанища. И справедливой правовой процедуры. Горбачевская глобализация оборачивается сдачей национальных интересов, разгромом одной нации в пользу другой, пересмотром итогов Второй мировой войны и капитуляцией Ельцина. Когда президент Франции Н. Саркози в 2010 г. выселял из страны кочующих цыган, объединенная Европа выкрикивала лозунги прекращения дискриминации²³, но депортация состоялась.

Вот как осторожно о глобализме пишет М.В. Немытина: «Следует заметить, что в современном мире, где не утихает борьба за геополитическое влияние, заимствование чужого опыта правового развития, построения правовой системы и правового регулирования может оказаться не таким уж безобидным. В условиях глобализации и международной интеграции любому государству, с одной стороны, нужно суметь воспользоваться плодами правового развития цивилизации, с другой – не растерять ощущение своих

²³ Франция готова выйти из Шенгена из-за нелегалов. URL: <http://news.mail.ru/politics/5773883/?frommail=1>.

национальных интересов, сохранить свои правовые традиции. Поэтому в современном мире существуют и нарастают, конкурируя между собой, две тенденции: одна связана с глобализацией и международной интеграцией, соответственно с унификацией правовых порядков, другая – со стремлением стран к национальной идентичности, к поддержанию своих исторически сложившихся государственных и правовых институтов и особенностей правовой системы»²⁴. Невозможность механического перенесения характеристик одной страны на условия другой страны рельефно описал Г.И. Муромцев²⁵.

Где было ослаблено государство, там права человека всегда были под угрозой, ибо государство – и устанавливает нормы права, и их защищает, без государства не может быть никаких прав. В современных условиях признавать наличие или даже необходимость наличия международного административного права – есть позиция сдачи национального суверенитета и национальных интересов в угоду империалистическому конкуренту. Применение, например, Соединенными Штатами Америки военного подавления деятельности правительства суверенного государства, Сирии, можно было бы рассматривать в качестве применения административной власти для подавления чужой страны. И такая ситуация несколько не добавляет аргументов в пользу мирового административного права, она просто свидетельствует о кризисе системы международного права, общепризнанно основанного на консенсусе, добровольном согласии субъектов международного права, соглашении вступать или не вступать в отношения с равноправными суверенами на политической карте мира.

Может быть в действиях США можно увидеть ростки международного административного права? Его нет. Когда административное право станет всемирным, оно перестанет претендовать на определение «международный». Поскольку понятие «междуна-

²⁴ Немьгина С.В. Пространство сравнительно-правовых исследований // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 30 марта 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 21.

²⁵ Муромцев Г.И. Культурно-исторический аспект сравнительно-правовых исследований // Методология сравнительно-правовых исследований. Жидковские чтения. М.: РУДН, 2013. С. 17.

родный» относится только к отношениям между суверенными государствами, а не к любому властному правоотношению с участием иностранного элемента в качестве одной из его сторон.

Теория А.Б. Зеленцова появилась в условиях, когда и внутри страны авторитет административного права с его правоохранительной функцией падает. Поскольку граждане прибегают к самосуду, непосредственному принуждению противной стороны²⁶, а не надеются на эффективность государственной системы административного принуждения к соблюдению норм права. То есть отрицают и монополию государства на установление права, и монополию государства на суд и применение насилия. Среди примеров игнорирования государства можно назвать многочисленные «разборки», подменяющие принудительную функцию государства, а иногда при отсутствии «политической воли» в стране, бездействии государственных институтов администрации, частные группировки принимают на себя уже мероприятия по наведению территориального порядка в стране²⁷.

По аналогии. Известна дискуссия ученых о международном частном праве, в которой подвергался критике сам этот термин, когда часть ученых признавала, что международное частное право – это не международное, не частное, и не право. Другие включали отношения МЧП в предмет международного публичного права. Первых ученых условно называли «националистами» (Л.А. Лунц, И.С. Перетерский), вторых – международниками (А.М. Ладыженский). «Националисты» доказывали, что каждое

²⁶ Под Волгоградом предотвратили драку между казахами и чеченцами с участием более 100 человек. URL: http://rusplt.ru/news/v-volgograd-predotvratili-draku-mejdu-kazahami-i-chechentsami-s-uchastiem-bolee-100-chelovek.html?utm_source=infox_russia&utm_medium=cpc&utm_campaign=russia;

Размахнин А. В Брянске граждане созрели для суда Линча. После ДТП со смертельным исходом разъяренные горожане перекрыли проспект, поскольку не доверяют властям. URL: <http://svpressa.ru/all/article/48860/>.

²⁷ Столетов А. Сагра как зеркало России. «Никогда еще открыто вооруженная банда не пыталась у нас на Урале захватить мирную деревню». URL: <http://vooruzhen.ru/news/116/696/>; В Сургуте готовилась массовое избиение этническими преступными группировками целого города Сургута, 120 автомобилей колонной со 180 человеками и оружием двигались к богатому городу нефтяников Сургуту, пока ОМОН их не остановил. URL: <http://sitv.ru/arhiv/news/incidents/57500/>.

государство само устанавливает нормы так называемого международного частного права и поэтому оно является не международным, а внутригосударственным. «Частноправовой характер его оспаривается на том основании, что оно не столько регулирует непосредственно правоотношения между частными лицами, сколько определяет какие нормы должны применять органы публичной власти. Правовой характер норм международного частного права отрицается ввиду того, что оно не регулирует непосредственно правомочий субъектов правоотношений, не порождает и не разграничивает права в субъективном смысле слова, а дает указания, какие нормы права такого государства следует применять в каждом отдельном случае»²⁸. Научная дискуссия имела прямую проекцию на законодательство: в ВАКе принят за критерий структурирования отраслей советского, а теперь и российского права то, что среди юридических наук специальность 12.00.03 относится к гражданскому и международному частному праву²⁹, т.е. МЧП перемещено в разряд внутригосударственных институтов права. В то время как в советские времена специальность 12.00.10 включала как международное право, так и международное частное право.

Пределы предмета отрасли права «международное административное право» также затронуты в суждении А.М. Ладыженского: «Но если стоять на точке зрения, которую Л.А. Лунц и И.С. Перетерский проводят в отношении частного международного права, то перечисленные новые отрасли международного права (международное уголовное, международное административное, международное финансовое право) нужно считать разветвлениями соответственных внутригосударственных отраслей права, причем у каждого государства может быть своё международное уголовное, международное административное и т.п. право. С этой точки зрения привлечение к ответственности гитлеровских преступников

²⁸ Ладыженский А.М. К вопросу о юридической природе норм так называемого международного частного права // Вестник Московского университета. 1948. № 5. С. 15.

²⁹ Приказ Министерства образования и науки РФ от 25.02.2009 № 59 «Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 20. 18.05.2009.

Международным трибуналом будет не чем иным, как судом над побежденными врагами по внутренним законом победителей»³⁰.

Проекция этой дискуссии на международное административное право тоже может привести к методологическому выводу о несостоятельности термина международное административное право ввиду смешения сфер международной жизни с внутригосударственным правом. О международном административном праве можно также сказать, что это не международное, не административное, и не право. Не международное, так как в соответствии с существующими сейчас понятиями «международный» означает наличие суверенов как основных субъектов этого права, а в предлагаемой теории предполагается, что нормы этого административного права будут обязательными для государств наравне с физическими лицами. Уравнение статуса физического лица и государства сразу сводит на нет идею, что это право является международным. Оно и не административное, так как в данном случае администрация должно означать специализированный аппарат для принудительного обеспечения исполнения нормы права. А такого нет. И не право, поскольку отсутствует субъект, формулирующий нормы этого права.

Введение федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ в Кодекс РФ об административных правонарушениях гл. 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях», регулирующей процедуры запроса в органы иностранного государства о правовой помощи, не делает эти процедуры международными. Это только процедуры в правоотношениях с иностранным элементом, хотя и реализуются властными органами соответствующего государства. Для превращения их в международные им не хватает качества суверенной воли субъекта права. Впрочем, даже должностное лицо действует именем государства, иначе оно не обладает самостоятельной властью. Разделяя высказываемое мнение, что управленческие отношения претерпевают свою эволюцию и в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза уже созданы наднациональные органы (Евразийская экономическая комиссия, Суд

³⁰ Ладыженский А.М. К вопросу о юридической природе норм так называемого международного частного права // Вестник Московского университета. 1948. № 5. С. 11.

ЕврАзЭС), Н.И. Побежимова всё же приходит к убеждению, что «нельзя при этом утверждать и из этого делать вывод о том, что изменились, следовательно, само содержание и сущность административного права. В современной науке административного права ещё не сложилось понимания правовой природы ни европейского, ни международного административного права»³¹.

В заключение надо подумать над парадоксальным заключением Е.Т. Гайдара: «Есть авторы, которые полагают, что тенденция дальнейшего развития процесса глобализации неизбежна. Есть те, кто убежден в том, что мир стоит на пороге деглобализации. То и другое доказать невозможно»³². Однако остается неизменным институт государства, как важнейшей формы реализации интересов государственно организованного народа. Для отмирания государства и замены национального административного права международным административным правом некоего трансгосударства всё же пока время не наступило, суверенитет государственно организованного народа всё ещё охраняет особенно малые народы от злоупотребления своими предполагаемыми правами со стороны некоторых империалистических государств.

Да, без деятельности администрации нормы и других отраслей внутригосударственного права и нормы международного права повисают в воздухе. Но вряд ли тем самым создается отрасль права «международное административное право». Критику плюрализма власти, включая международное, провел Э. Кузьмин. Но и в мировом государстве административное право не станет правом международным, а национальным правом нового мирового объединения. Ибо международное право существует только между суверенами, участие в сделках иностранца не делает такую сделку международной, а только сделкой с иностранным элементом по национальному праву.

³¹ Побежимова Н.И. Указ. соч. С. 153.

³² Гайдар Е. Россия на пороге нового этапа посткоммунистического развития // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. М.: Изд-во «Дело», 2003. С. 811.

Мамедов Андрей Алиевич,
*доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
profit33@mail.ru*

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Содержание финансово-правового регулирования в сфере финансовой деятельности государства весьма неоднозначно трактуется в литературе. Это либо установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений в сфере финансов и их корректировка в зависимости от изменяющихся условий, либо императивные и преимущественно публично-правовые, как правило, методы финансово-правового регулирования, либо так называемое триединое регулирование экономики, включающее единые правила, различные правовые режимы, индивидуальные акты¹.

Нормативные правовые акты, нацеленные на прямое регулирование отношений в сфере функционирования финансовой системы государства, характеризуются императивным построением правовых норм. Использование такого рода методов вынуждает субъекты принимать решения, основанные не на собственных интересах и свободном экономическом выборе, а на императивных предписаниях государства. Как показывает опыт, применение таких способов необходимо и обусловлено спецификой отдельных видов финансовых отношений. Способы финансово-правового регулирования отношений в финансовой системе государства с помощью финансово-правовых норм возможность придадут этим отношениям определенную упорядоченность путем законодательного оформления экономических стимуляторов. Нормативные правовые акты финансово-правового содержания государства одновременно являются и формой юридического воздействия и осно-

¹ Марченко М.Н. см.: Общая теория государства и права: Академический курс / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: ИКД «Зерцало-М». 2002. Т. 3. С. 56.

вой для юридического взаимодействия субъектов финансовых отношений.

Характерно, что нарастающие в мировой экономике процессы, глобализации, проявляющиеся в развитии внешнеэкономических связей, интернационализации денежных потоков, разрастании транснациональных корпораций, увеличении количества совместных предприятий, приводят к значительному повышению роли международного права в управлении финансовой деятельности государства, публично-правовом регулировании финансовых отношений. При этом, отмечаем, что именно государство посредством, в большинстве случаев, финансово-правовых регуляторов, обладает конституционно законодательно закрепленным правом управления внешнеэкономическими связями. И в условиях глобализации экономики главными действующими лицами в этой сфере деятельности по-прежнему выступают национальные государства, определяющие, прежде всего, свою внутреннюю политику в сфере экономики, ее главной составляющей финансовой системы и ее функционирование. Правопорядок каждой страны остается ее важнейшей характеристикой. В то же время усиление интеграционных процессов требует новых ответов на вопросы настоящего и будущего, и в особенности по поводу динамики соотношения национального, в том числе и финансового права и международного права. Нарастающие тенденции к глобализации мировой экономики, ведущие к совместному использованию природных и других экономических ресурсов, интенсивному обмену продуктами труда неизбежно порождают необходимость использования общепринятых в мире универсальных правил и норм государственного управления в сфере финансов, применения международных стандартов, международных норм-принципов. Возможность обжалования действий государственных органов управления в сфере экономики в международных судебных инстанциях также способствует интернационализации правового опосредования государственного управления в сфере финансов в рамках страны, его приближению к международным нормам-принципам. Воздействие норм международного права на регулирование отношений в национальной финансовой системе обретает все возрастающую силу еще и потому, что в рамках цивилизованных межгосударственных экономических отношений международное право обладает при-

оритетом в сравнении с национальным правом. Так, согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации “общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются со ставной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”.

В развитии финансового права, и права вообще, в условиях глобализации экономики выделяются, на наш взгляд, следующие основные тенденции его развития.

Прежде всего, следует выделить тенденцию унификации права, проявляющаяся в стремлении выработки общего, всеобъемлющего подхода к праву – его унификация, и означающая введение в правовые системы государств единообразных норм. Наиболее рельефно тенденция унификации права проявляется в условиях глобализации в таких сегментах правового регулирования экономики, как финансовая сфера. Разумеется, степень развития данной тенденции в пределах разных регионов не является одинаковой в силу разного уровня экономической интеграции.

Для разрешения проблем, возникающих в связи с формированием единого мирового экономического пространства, необходимо именно создание единого правового поля. Именно глобализация правового пространства будет способствовать нивелированию особенностей национальных законодательств, в том числе и финансовых. И в этих условиях особое значение приобретает унификация норм материального права. Именно они, единообразно регулируя общественные отношения глобализационного экономического пространства, обеспечивают единый правовой режим и позволяют создать единое правовое пространство в условиях глобализации экономики. На это указывает и усиление их роли по сравнению с коллизионными нормами. Так, опыт стран Европейского союза показывает, что в сфере материального права коллизионное право вытесняется так называемым вторичным правом ЕС публично-правового характера (регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения, принимаемые Европарламентом совместно с Советом, Комиссией и Евросудом). Обеспечивая единый правовой режим, унификация материальных норм также способствует сближению национальных правовых систем.

В условиях глобализации экономики прослеживается и тенденция более широкого формирования и более активного использования принципов права как регуляторов общественных отношений, в том числе и в сфере регулирования финансовых отношений. Это принципы регулирования финансовых отношений, которые формируются и устанавливаются между различными субъектами экономической глобализации, отношения между которыми в значительной степени опосредуются не с помощью конкретных норм, а с помощью именно принципов права. К таким отношениям, относятся, прежде всего, отношения между государством и транснациональными корпорациями, опосредуемых с помощью принципов финансового партнерства, кооперации в решении общих экономических проблем, играющих активную роль в системе финансово-правовых регулятивных средств, используемых на глобальном и региональном уровнях.

В научной литературе выделяются, в частности, принципы-нормы и принципы-законоположения, общеправовые принципы (принципы равенства, справедливости, гуманизма и др.) и межотраслевые, общесоциальные принципы и специально-юридические (принцип законности, ответственности только за виновные противоправные действия, принцип сочетания прав и обязанностей, и др.), законодательно закреплённые принципы и принципы, не нашедшие своего прямого законодательного закрепления, и т.д.²

«Выступая в виде норм-принципов или, наоборот, принципов-норм, отличающихся от обычных норм права гораздо более высоким уровнем обобщения, правовые принципы выполняют регулятивные функции не только сами по себе, но и во взаимосвязи и взаимодействии с обычными нормами права, нормами-идеями, нормами-дефинициями (определениями), нормами-декларациями и другими регуляторами вновь возникающих на глобальном и региональном уровнях общественных отношений»³.

Разные формы и проявления норм-принципов определяют правовыми идеями, заложенными в норм-принципах. В условиях глобализации именно нормы-принципы права играют все более

² Ведяхина К.В. Понятие и классификация принципов права // Право и политика. 2002. № 4. С. 26–28.

³ Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2008. С. 285.

важную и активную роль в системе правовых регулятивных средств в сфере финансов и ее функционирования.

В условиях глобализации наряду с законодательными актами, сохраняющими свое доминирующее положение в системе источников права в странах романо-германского права, зарождаются в качестве источника права прецедент, создаваемый не только национальными, но и наднациональными судами, и правовой договор, в частности финансовый договор, выступающий в качестве источника права на национальном, региональном и глобальном уровнях. Особенно в условиях глобализации «право становится все более сложной системой и предусмотреть все в законах невозможно»⁴, поэтому неизбежно повышается роль судебной практики в решении ряда вопросов, связанных с экономическими отношениями.

Данная тенденция проявляется не только в системе общего, англосаксонского права – традиционного права, в котором судебные прецеденты всегда играли основную роль источников права, но и в романо-германском праве (а Россия относится к романо-германской правовой семье), где прецедент не является де-юре источником права.

В условиях глобализации в сфере экономики, включая и ее главную составляющую – сферу финансов, характерна и тенденция постепенного стирания граней между публичным и частным правом, сочетания публично-правовых, особенно методов финансового права, и частно-правовых методов регулирования финансовых отношений.

Применительно к системе права России эту тенденцию определяют «как размывание границ между частным и публичным правом», а по отношению к системе законодательства – «как нарастание комплексного нормативного регулирования общественных отношений»⁵.

Вместе с приведенными тенденциями развития права в условиях глобализации в настоящее время все более четко проступает тенденция углубления взаимосвязи и взаимодействия международного права с национальным правом, включая и сегмент финан-

⁴ Лукашук И.И. Глобализация и право // Государство и право. 2005. № 12. С. 113.

⁵ Теоретические и практические аспекты развития правовой системы РФ в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 12. С. 11.

сового права, все более широкого проникновения международного права (через признание государствами международно-правовых норм-принципов) в систему национального права.

Курс России на интеграцию в мировое экономическое сообщество нашел заметное отражение и в российском законодательстве (приоритет норм международных договоров, заимствование новых форм правовых договоров и пр.). В условиях глобализации, когда Россия добровольно берет на себя международные обязательства, возникает «ее правовая связанность с другими государствами»⁶, что дает им возможность оперативного и согласованного решения дел в сфере финансов с учетом охраны своих интересов. В национальном праве международные нормы используются как средства толкования и как юридический аргумент в правоприменительной деятельности, а признание международных решений является крайне важным для деятельности российских законодательных, исполнительных и судебных органов.

Реализация принципов и норм международного права в национальной правовой системе представляют собой сложный процесс. «При этом, одни нормы реализуются только в международных отношениях, а другие – во внутренней сфере государств с помощью соответствующих процедур»⁷.

Усиливающееся воздействие международного права на государственное управление экономической системой страны, ее главной составной частью – финансовой системой, никоим образом не лишает последнее имманентно присущих ему национальных черт, обусловленных историей, традициями, исповедуемой в России идеологией, религией, экономическим положением, ресурсным обеспечением и другими факторами политической, социальной, национальной природы. Так что государственное управление экономической системой страны, ее главной составной частью – финансовой системой, прежде всего ее финансово-правовое опосредование, было, есть и будет в большей степени национальным, опирающимся на правовые нормы, включая и финансово-правовые нормы, действующие в стране.

⁶ Терминология И.И. Лукашука, см.: Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 35, 48.

⁷ Там же. С. 35, 48.

Мещерякова Ольга Михайловна,
*д.ю.н., профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов,
ot23375@gmail.com*

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Статья раскрывает сущность тех процессов, которые определяют развитие международного права в век глобализации. Наряду с формированием такой новой отрасли как интеграционное право, которое представляет собой своеобразный правовой механизм для регулирования глобальных общественных отношений, развитие современного публичного права определяется изменившимся характером производства и международной специализации, а также транснациональных корпораций.

Ключевые слова и фразы: глобализация, интеграционное право, суверенитет, интеграция, публичное право.

Процесс глобализации, начавшийся в XX в. и набравший силу в XXI в., породил не только проблемы, связанные с развитием информационного общества, не только определил основные векторы развития международного права на современном этапе, но также обозначил важнейшую проблему современности – проблему сохранения биполярного мира и того равновесия, которое сложилось после Второй мировой войны.

Проблема сохранения мира и предотвращения агрессии была актуальна и в начале XX в., и ранее, однако глобализация значительно усложнила ее решение.

С развитием глобализации происходит укрупнение акторов мировой политики, на первый план выходят региональные интеграционные сообщества и различные военно-политические блоки, которые и определяют современную геополитику, т.е. сегодня мы видим, что именно интеграционные и военно-политические блоки определяют современные геополитические реалии.

Это становится тем более очевидным с превращением событий, развивающихся вокруг Украины, в явную угрозу, способную взорвать мир не только в регионе, но и во всем мире. По мере развития ситуации становится все более очевидно, что Соединенные Штаты, которые в украинском контексте действуют в тесном сотрудничестве с Европейским Союзом и НАТО, стараются обес-

печить и сохранить свое доминирующее положение в регионе при поддержке таких субъектов международного права как Европейский Союз и военно-политический блок НАТО, который тесно сотрудничает с ЕС.

Таким образом, своих геополитических целей Соединенные Штаты пытаются достичь, опираясь на ими же созданный военно-политический блок. Поэтому в начале XXI в. новой тенденцией в развитии международного права является становление такой его отрасли как интеграционное право, которое и направлено на изучения закономерностей и динамики развития новых акторов мировой политики.

Интеграционные процессы, без которых невозможно представить современных международных отношений, заставляют по-новому взглянуть на ряд правовых категорий. Основной из таких категорий является суверенитет.

Можно очень долго перечислять имена ученых, занимавшихся проблемой суверенитета, начиная с Ж. Бодэна, заложившего основы концепции суверенитета, и заканчивая ведущими современными юристами, однако следует подчеркнуть, что сегодня интеграционные процессы развиваются настолько стремительно, что доктрина часто «не успевает» отразить те правовые явления, которые порождены глобализацией.

Следует подчеркнуть, что именно развитие интеграционных процессов в двадцатом веке привело к пониманию того, что эволюция концепции суверенитета на сегодняшний день еще не закончена. Сегодня вопрос о суверенитете связан, в первую очередь, с формированием интеграционных сообществ, с развитием новой отрасли международного права – интеграционного права.

Таким образом, в век глобализации для достижения своих национальных интересов государства создают региональные интеграционные сообщества и военно-политические блоки. На сегодняшний день именно эти акторы, пытаясь обеспечить или сохранить свое доминирующее положение и установить контроль над процессами, происходящими в различных регионах мира, стремятся обеспечить свое доминирующее влияние в мировой политике.

Поэтому можно говорить о том, что интеграционное право сегодня служит своеобразным механизмом, целенаправленно ис-

пользуемым для регулирования процессов, вызванных глобализацией.

Кроме того, события в век глобализации развиваются таким образом, что для небольших государств невозможно противостоять давлению ведущих мировых держав, за которыми «стоят» интеграционные и военно-политические блоки. Следовательно, участие в интеграционных процессах становится средством достижения национальных интересов.

В связи с глобализацией современному миру свойственна некая двойственность. С одной стороны, идет бурное образование региональных интеграционных сообществ, т.е. можно говорить о некоем процессе «регионализации», с другой стороны, – мир становится все более, взаимозависимым, если можно так выразиться, – единым.

Кроме того, в связи с развитием транснациональных корпораций меняется специфика и характер производства, изменяется характер международной специализации и кооперации, а также сам характер общественных отношений, регулируемых правом.

Таким образом, в связи с глобализацией возникает необходимость не только учета внутренних суверенных интересов государств, но и подчинения их определяющим мировым процессам, обусловленным глобализацией.¹ Государства в век глобализации для укрепления материальной составляющей своего суверенитета должны принимать во внимание складывающиеся в соответствующем регионе сложные формы и методы правового регулирования.

Так, например, интеграционные объединения в целях повышения, как экономической эффективности своих компаний, так и увеличения экстерриториальности их деятельности, стремятся создавать на уровне интеграционного сообщества единое правовое пространство для деятельности юридических лиц.

С этой целью 8 октября 2004 г. вступил в силу регламент ЕС №2157/2001 «Об уставе европейской компании».² В форме Ев-

¹ См.: Мещерякова О.М. Евразийский интеграционный процесс и проблема создания эффективного институционального механизма // Правовая инициатива, 2014. № 2.

² Council Regulation №2157/2001 // OJ, 2001 L294.

ропейской компании, дополнительно к предусмотренным национальным законодательством, могут создаваться акционерные общества в государствах-членах Европейского Союза.

В Регламенте предусмотрены следующие пути создания Европейской компании:

- Слияние акционерных обществ, учрежденных в государствах-членах ЕС;
- Образование холдинга;
- Создание совместного дочернего общества;
- Преобразование акционерного общества, созданного согласно национальному законодательству.

Европейская компания подлежит регистрации в одном из государств-членов.

Если проанализировать, предложенные в Регламенте способы создания Европейской компании, становится очевидна цель создания так называемых «европейских» или «наднациональных»³ юридических лиц: в связи с укрупнением акторов мировой политики, предпринимательская деятельность также становится определяющим фактором экономического развития регионов.

Таким образом, суверенные государства для достижения своих экономических целей вынуждены создавать в рамках своих регионов все более схожие формы и методы правового регулирования. Этого требуют новые вызовы глобализации, которые охватываются такими понятиями как интеграция, глобализация, интеграционное право.

Следовательно, развитие транспортной инфраструктуры, сети Интернет приводит, с одной стороны к размыванию государственных границ, с другой, – к политизации информационного пространства.

Наука международного публичного права отреагировала на вызовы глобализации, во-первых, развитием нового направления – интеграционного права, которое приобретает все большую значимость в современном публичном праве, во-вторых, изменением в правовом регулировании международных экономических отноше-

³ Право Европейского Союза. Особенная часть: учебник для бакалавров / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2013. С. 134.

ний, что, в свою очередь, способствовало изменению механизмов правового регулирования во многих смежных отраслях.

Многообразие условий интеграции и различие уровней экономического, политического, правового и культурного развития государств-членов порождает использование различных темпов, инструментов и методов правового регулирования интеграционных процессов.

Наиболее гибкий в этом плане механизм создан Европейским Союзом. Различие темпов и инструментов интеграции в ЕС можно продемонстрировать на примере различных отраслей сотрудничества государств-членов ЕС:

Согласно части 1 п. «с» ст. 3 Договора о функционировании Европейского Союза, «денежная политика в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро, относится к исключительной компетенции Союза».⁴

Однако, несмотря на то, что на сегодняшний день 18 из 28 государств-членов ЕС входят в зону евро, о регулировании экономической и финансовой политики со стороны Союза в учредительных договорах речь не идет. В этих сферах Союз осуществляет лишь координацию действий государств.

Согласно ст. 119 Договора о функционировании Европейского Союза, деятельность государств-членов и Союза в этой сфере включает «на условиях, предусмотренных Договорами, установление политики, которая основана на тесной координации экономической политики государств-членов».⁵

Таким образом, с одной стороны, финансовая политика Европейского Союза относится к исключительной компетенции Союза, с другой, – в экономической сфере со стороны Союза возможна лишь координация действий государств-членов.⁶

Именно эта двойственность правового механизма Европейского Союза позволяет ему развиваться, несмотря на периодически возникающие экономические кризисы, а государствам-членам – сообща противостоять вызовам глобализации.

⁴ Европейский Союз: основные акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 215.

⁵ Там же. С. 269.

⁶ Мещерякова О.М. Финансовая политика Европейского Союза и Европейский фонд финансовой стабильности // Современное право. 2014. № 10. С. 121.

Кроме того, возможность создания своей валютной системы в интеграционном сообществе, пусть и в формате разноскоростной интеграции, позволяет государствам-членам ЕС сообщать противостоять доллару и юаню, что способствует достижению их национальных интересов в экономической сфере.

Таким образом, правовой механизм, созданный в Европейском Союзе, позволяет учитывать как региональные, так и экономические аспекты, которые связаны с процессом глобализации.

Поэтому с учетом новых тенденций в развитии современного международного права необходимо разработать современные модели правового регулирования тех процессов, которые вызваны глобализацией. Не менее важным представляется научное моделирование участия России в интеграционных процессах на различных уровнях.

Залужный Александр Гаврилович,

*доктор юридических наук,
профессор факультета национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации;*

Восоров Сергей Сергеевич,

*аспирант кафедры гражданского права и процесса АНКО ВПО
«Белгородский университет кооперации,
экономики и права», капитан юстиции,
do_lun@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ СДЕЛОК С ИМУЩЕСТВОМ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с определением статуса военных организаций в гражданском обороте в условиях современных глобализационных процессов, обеспечению их эффективного взаимодействия с другими участниками гражданско-правовых отношений, улучшению их материально-технического обеспечения и стабильности имущественного оборота с их участием. Обосновывается необходимость принятия федерального закона

«О правовом положении и финансово-экономической деятельности военных организаций» как механизма реализации Конституции Российской Федерации в военной сфере.

Ключевые слова: глобализация, особый правовой режим, имущество военных организаций, стабильность имущественного оборота с участием военных организаций, права и свободы военнослужащих в гражданско-правовой сфере.

Актуальность рассматриваемых вопросов обусловлена тем, что в период перехода к новой системе экономических отношений актуализируется необходимость совершенствования законодательства относительно защиты права государственной собственности, являющейся финансовой, имущественной и обеспечительной основой экономики Российской Федерации в целом, и безопасности страны в частности.

В связи с активным функционированием военных организаций в условиях рынка, представляется чрезвычайно важным максимально точно определить их статус в гражданском обороте, чтобы эффективно организовать их взаимодействие с другими участниками этого оборота. Это, в свою очередь, позволит повысить результативность финансово-экономической деятельности военных организаций, оптимизировать использование имущества и выделяемых денежных средств и, как следствие – улучшить материально-техническое обеспечение их деятельности и стабильность имущественного оборота с их участием. Именно достижение определенности в правовом стабильными не только гражданские, но также трудовые, административные, режиме имущества военных организаций позволит сделать более финансовые и иные правоотношения, участниками которых они являются.

Представляется обоснованным мнение специалистов в области исследования особенностей гражданско-правового статуса военных организаций¹ о том, что в настоящее время организаци-

¹ См.: Бараненков В.В. Проблемы неопределенности и перспективы совершенствования гражданско-правового статуса военных организаций // Закон и армия. 2004. № 11; Соотношение понятий «военная организация», «ведомство» и «федеральный орган исполнительной власти»: проблемы правовой терминологии // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI в. Серия «Право в Вооруженных Силах-консультант». М.: «За права военнослужащих», 2007; Лесовой В.В. «Правовой режим имущества военных организаций»: дис. ... канд. юрид. наук. М.: 1998; Сморгачева Л.Н. Правовой режим имущества, полученного

онно-правовые формы военных организаций как юридических лиц, правовой режим закрепленного за ними имущества, порядок создания, реорганизации и регистрации, формы и способы участия военных организаций в гражданском обороте, специфика регулирования договорных отношений с их участием, деятельность военных организаций, приносящая доход, а также вопросы, возникающие в организации их договорной и внедоговорной ответственности, должным образом не урегулированы. Требуют глубокого научного изучения проблемы не только правового положения имущества воинских частей, но неразрывно связанные с ними проблемы регулирования юридической ответственности военных организаций. Критерием для определения обеих правовых категорий «правовое положение имущества воинских частей» и «ответственности военных организаций» может явиться четкое законодательное определение гражданско-правового режима имущества военных организаций. Данные категории следует рассматривать системно в рамках особого гражданско-правовой механизм, способного обеспечить эффективность сделок с имуществом Минобороны РФ.

В свете последних событий с возвратом в государственную собственность проданного частным лицам имущества военного комплекса России, особенно актуальной является проблема правового регулирования эффективного оперативного управления особым имуществом, имуществом, находящимся в ведении Минобороны, имеющим специальный статус. Представляется, что настало время разработать и предложить особый гражданско-правовой механизм регулирования этих отношений. Данный тезис подтверждается и практикой.

Так, например, наряду с привлечением к уголовной ответственности лиц, причастных к незаконной реализации недвижимости, земельных участков и акций, принадлежавших дочерним и зависимым компаниям ОАО «Оборонсервис», Главное военное следственное управление Следственного комитета России вынуж-

организациями Пограничной службы Российской Федерации за счет внебюджетных источников: дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2002; Братцев С.А. Правовые основы высвобождения в Вооруженных Силах Российской Федерации военного имущества и его реализации // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 2.

дено проводить работу по добровольному и безвозмездному возвращению государству незаконно отчужденного имущества.

Следствием был установлен факт продажи комплекса зданий в центре Москвы, в котором размещался 31 Государственный проектный институт специального строительства. Продали его по цене ниже рыночной стоимости почти на 300 миллионов рублей. Этот институт занимался проектированием объектов в интересах обеспечения обороноспособности страны. Чиновники Минобороны провели процесс приватизации этого института, а затем, чтобы понизить стоимость акций предприятия, продали комплекс зданий и земельный участок на Смоленском бульваре в центре Москвы примерно за 1 миллиард 600 миллионов рублей, значительно понизив их стоимость. После продажи они инициировали решение совета директоров предприятия о выплате дивидендов акционерного общества и перевели на счета «Оборонсервиса» свыше 1 млрд рублей чистой прибыли института в качестве дивидендов. При помощи вывода прибыли и продажи зданий была существенно понижена стоимость активов 31-го института. С новым собственником зданий института «Оборонсервис» заключил договор аренды, что позволяло собственникам вернуть затраченные на покупку недвижимости средства в течение примерно десяти лет.

Таким образом, оборонное ведомство заключило крайне невыгодный для государства и весьма выгодный для частных покупателей договор. Акционирование стратегически важного предприятия автоматически передавало в частные руки контракты, заключенные в интересах обороноспособности страны. Суперсовременные разработки, созданными учеными этого института перешли к новым собственникам, которые получили возможность продавать государственные секреты. Помимо незаконной реализации зданий, следователи установили также и факт хищения акций этого института.

Нынешний владелец компании «ВитаПроджект» по собственной инициативе и безвозмездно передал в собственность Российской Федерации в лице Министерства обороны все 70 % «31 ГПИСС». Собственник остальной части акций института так-

же изъявил добровольное желание безвозмездно возвратить государству свои акции².

Рассмотренная ситуация подтверждает позицию о необходимости принятия федерального закона «О правовом положении и финансово-экономической деятельности военных организаций», в котором должен быть максимально точно определен их статус в гражданском обороте. Принятие закона обеспечит законную и эффективную организацию их взаимодействия с другими участниками гражданского оборота, позволит улучшить материально-техническое обеспечение их деятельности, создать условия для стабильности имущественного оборота с их участием.

Нормы ст.302 ГК РФ, защищающие права добросовестного приобретателя имущества, не различают приобретателя движимого и недвижимого имущества, однако именно в отношении недвижимого имущества сегодня развернулась активная дискуссия по вопросу о приоритете защиты прав собственника или добросовестного приобретателя недвижимого имущества. Конечно, защита, в том числе и судебная, может быть предоставлена только добросовестному приобретателю и только при наличии условий, указанных в ст. 302 ГК РФ. Однако имеются серьезные особенности применения ст. 302 ГК РФ в отношении добросовестного приобретателя недвижимого имущества, тем более добросовестного приобретателя отдельных видов недвижимого имущества военных организаций.

Перечень главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от Министерства обороны Российской Федерации свидетельствует о наличии права на получение доходов от предпринимательской деятельности (деятельности, связанной с извлечением прибыли)³, в основном за счет сделок с имуществом данного ведомства (движимым и недвижимым), находящимся в ведении военных организаций.

Системный подход к разработке особого гражданско-правового механизма, обеспечивающего эффективность сделок с имуществом Минобороны РФ, требует изучения теории объектов

² См.: Российская газета 2013, 28 марта.

³ Прим авторов: Приведено общепризнанное понимание.

гражданских прав (правоотношения) и объекты права собственности, различаемых нами.

Так, деление вещей на движимые и недвижимые имеет существенное значение не только для рыночной экономики, но имущественного оборота особого имущества военных организаций. Не случайно законодатель установил для этих двух групп различный правовой режим. Отчуждение и приобретение недвижимых вещей сопряжено с необходимостью государственной регистрации сделок с недвижимыми вещами (ст. ст. 164, 223 ГК РФ), предусмотрен различный порядок приобретения права собственности для движимых и недвижимых вещей.

В Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе⁴ обращается внимание на то, что действующее российское законодательство в той части, в какой оно призвано регулировать отношения собственности на земельные участки и на расположенные на них здания, сооружения или иные объекты недвижимого имущества (далее совокупно именуемые «здания») и оборот этих участков и зданий, внутренне противоречиво, так как рассматривает эти объекты, с одной стороны, как объекты самостоятельные и участвующие в обороте вполне независимо друг от друга, для которых могут быть установлены различные правовые режимы, с другой – как физически и юридически связанные друг с другом виды недвижимого имущества.

В особенности эта проблема характерна для «военной организации», под которой обычно понимаются органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, организации, предприятия, учреждения, военные образовательные учреждения профессионального образования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов государственной власти, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба⁵.

⁴ Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе. Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства / под общ. ред. В.В. Витрянского, О.М. Козырь, А.А. Маковской. М.: Исслед. центр частного права, 2004. С. 68.

⁵ См.: Загорский М.Г. Организационно-правовые основы участия военных организаций в арбитражном суде: дис. ... канд. юрид. наук, М., 1997. С. 55; ч. 2 ст. 1 Проекта федерального закона «О правовом положении и финансово-

Ограничения военнослужащих в отдельных правах и свободах обусловлены непосредственным возложением на органы и организации, в которых предусмотрена военная служба, в том числе и в условиях мирного времени, основного объема мероприятий по реализации конституционной обязанности по подготовке к вооруженной защите и защите Отечества, что, в свою очередь, обуславливает специфику исполнения военной службы. Военнослужащие исполняют военную службу в интересах всего общества, в том числе в целях защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства⁶.

Таким образом, особенности военной службы обуславливают ограничения некоторых прав и свобод военнослужащих, гарантированных гражданам Конституцией Российской Федерации. Они распространяются на всех военнослужащих независимо от служебного положения, должны вводиться только законом и быть соразмерны охраняемому общественному интересу, основываться на принципе запрета чрезмерных ограничений прав и свобод военнослужащих. При этом анализ положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод об их соответствии международным правовым нормам о необходимых и допустимых в демократическом обществе ограничениях.

Но ограничения некоторых основных прав и свобод устанавливаются только Федеральным законом «О статусе военнослужащих»⁷ и другими законодательными актами Российской Федерации, не имеющими прямого отношения к определению статуса военных организаций в гражданском обороте и правовому регулированию их деятельности в указанной сфере правоотношений. А это является дополнительным свидетельством того, что решение

экономической деятельности военных организаций» от 4 ноября 1998 г. и ряд др. нормативно-правовых актов, определяющих правовое положение военных организаций.

⁶ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. С. 56.

⁷ Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 04.06.2014) «О статусе военнослужащих» «Собрание законодательства РФ», № 22, 01.06.1998, ст. 2331.

проблем с обеспечением стабильности имущественного оборота военных организаций, возможно только при наличии законодательно закрепленного в федеральном законе особого гражданско-правового механизма, обеспечивающего эффективность сделок с имуществом Министерства обороны РФ.

Ястребов Олег Александрович,
*доктор юридических наук, профессор,
директор юридического института,
зав. кафедрой административного и финансового права
Российского университета дружбы народов;*

Батяева Альбина Рамазановна,
*к.ю.н., доцент, зам. заведующего кафедрой
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
bibigonyu@yandex.ru;*

Шмелева Светлана Владиславовна,
*д.п.н., профессор кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов*

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЫ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Глобализация представляет собой процесс, в большей степени определяющий историческое развитие общества во всех сферах жизнедеятельности общества. Первые шаги в изучении данного процесса глобализации, равно как и определении самого понятия глобализации были сделаны американским ученым Т. Левитом в 1983 г., а термин «глобализация» был введен в политическую терминологию в 1993 г. Давосским форумом международной финансово-промышленной элиты для обозначения процесса интеграции и унификации национальных экономик, политик и культур и построения мирового капитализма без государства и границ.

Очевидно, что феномен глобализации охватывает практически все сферы общественной жизнедеятельности, включая поли-

тику, идеологию, право, культуру и иные. Тем не менее, следует подчеркнуть, что среди таких составляющих глобализационных процессов как политическая, социально-экономическая и ряд иных подсистем особо выделяется именно информационно-правовой компонент, в силу того, что глобализация может быть охарактеризована как новый этап интеграции и интернационализации общественных отношений, базирующихся на реалиях современных информационных процессов.

Информационное общество формируется по всем направлениям как политических, так и правовых механизмов управления общественным развитием и именно данные обстоятельства обуславливают особую значимость проблем правового регулирования информационных правоотношений в эпоху глобализации.

В данной связи представляется не вполне обоснованной точка зрения Т.С. Глазатовой о том, что глобализация права представляет собой объективный процесс формирования системы общепризнанных принципов и норм исключительно международного права, влияющий на изменение элементов российского права, эволюционирование предметов правового регулирования и формирование межгосударственного права¹.

Исследование специфики проявления глобализационных процессов в информационной сфере предполагает выявление условий, содействующих данному процессу и формулировку соответствующих оценочных критериев, что осложняется многообразием и разнородностью отношений между субъектами, вовлеченными в формирование и развитие информационного общества, а также множественностью подходов к созданию тех или иных нормативных механизмов регулирования. В правовой сфере глобализацию можно интерпретировать как обобщающее событие, возникающее в результате эволюционных и кардинальных изменений в обществе. Под влиянием информатизации и других направлений глобализации весьма существенно меняются сами институты государства и права. В них происходят весьма значительные изменения, которые существенно снижают эффективность привычных

¹ См.: Глазатова Т.С. Современные тенденции развития права в условиях глобализации: автореф. ... к.ю.н. М., 2015.

механизмов организации и регулирования общественных отношений².

Важно также отметить, что глобализационные процессы обусловили появление и закрепление в информационном праве неизвестных ранее правовой традиции юридических конструкций и дефиниций.

Необходимость детализации правовых норм, приложимых к исследуемому объекту информационных правоотношений, определения их характеристик и целесообразности тех или иных процессов правового регулятивного воздействия, может быть основана на выводе русского правоведа и философа начала XX в. Н.Н. Алексеева о многомерности правовой структуры: «нет ничего удивительного, что феноменальная структура права предстает перед нами как некоторое многообразие, как единство нескольких измерений, подобно единству пространства, измерения которого представляются в конце концов некоторыми основными данностями, определяющими его структуру. Но подобно этому и право может иметь свою, особую структуру, характеризуемую своими особыми данностями»³. Следовательно, если правовая норма может быть отнесена к какому-либо структурному подразделению права, то соответствующий ей пространственный элемент обладает измерением, основанным на признаке, формирующем это структурное подразделение⁴.

Вышеизложенное позволяет оценить как весьма дискуссионный результат осмысления некоторыми учеными специфики правового регулирования объекта информационных правоотношений как некоего «навязанного» системе права элемента действительности, нуждающегося в правовом регулировании, но не поддающегося редукции к существующим категориям и институтам и

² См.: Бачило И.Л. Государственно-правовые институты в условиях информационного общества // Институты административного права в России. М., 1999.

³ Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 73.

⁴ Войниканис Е.А., Якушев М.В. Информация. Собственность. Интернет: традиции и новации в современном праве. М.: Волтерс клувер, 2004. С. 49.

требующего, следовательно, выделения в пределах системы особого механизма правового регулирования⁵.

То, как будет взаимодействовать отведенный для нового объекта «механизм» с системой в целом и как будут выстраиваться их взаимоотношения – потребуются ли, например, модифицировать традиционные институты или возможно ограничиться их новым истолкованием – вряд ли возможно спрогнозировать. Но тем не менее, следует признать в достаточной мере справедливым вывод Е.А. Войниканиса и М.Ю. Якушева о том, что использовать ресурсы уже существующей системы, обеспечивать преемственность в средствах и целях, когда речь идет о необходимости воздействия на общественные отношения, представляется более оправданным, чем попытаться коренным образом изменить систему⁶.

Очевидно, что традиционные принципы и правила, касающиеся юрисдикции, непосредственно зависят от географической локализации юридически значимых событий. Следовательно, установление юрисдикции в глобальном информационном пространстве наталкивается на определенные проблемы, заключающиеся в том, что киберпространство значительно подрывает отношения, которые существуют между значимыми с правовой точки зрения (онлайнowymi) феноменами и их физическим местоположением⁷.

Необходимо учитывать и тот факт, что, хотя процессы информатизации и носят глобальный характер, темпы и уровень, а также концепции их развития весьма различны и может возникнуть парадоксальная ситуация: чем более последовательно отстаивают национальные приоритеты, тем меньшей оказывается вероятность эффективного регулятивного воздействия на информационные отношения, которые просто «ускользают» в силу своей трансграничности. Вышесказанное объективирует целесообразность заключения о том, что правовые механизмы, обеспеченные государственным принуждением в условиях информационного

⁵ См.: Шмелева С.В. Проблемы правового регулирования информационно-коммуникационной деятельности в контексте глобализационных процессов // Мир экономики и права, 2012. № 5. С. 81–87.

⁶ Войниканис Е.А., Якушев М.В. Информация. Собственность. Интернет: традиции и новации в современном праве. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 22.

⁷ Jonson D.R., Post D. Law and Borders – The Rise of Law in Cyber-space // Stan. L. Rev. 1996. № 48. P. 1370.

общества, прекращают быть преимущественной формой регуляции социальных процессов.

Значимость унификации национального информационного законодательства обусловлена, прежде всего, тем, что необратимые процессы глобализации формируют условия, при которых ставится под сомнение полноценность существования государств, чья экономика ориентирована на удовлетворение исключительно внутренних потребностей. Что же касается информационных правоотношений, то трансграничность их характера аргументирована, прежде всего, тем, что глобальное информационное пространство не знает каких-либо территориальных границ, информация свободно распространяется на территории различных государств и тем самым в определенной степени затрагивает национальные интересы каждого из них.

Таким образом, трансграничность глобального информационного пространства и предопределяет необходимость унификации национальных законодательств в отдельно взятой стране, что, в свою очередь, будет способствовать оптимальному участию конкретной страны в процессах глобального информационного взаимодействия.

Вышеизложенное обуславливает необходимость теоретического осмысления, во-первых, правовых механизмов регулирования глобального информационного пространства с учетом сохранения синергетики информационной сферы, во-вторых, оценки меры воздействия правовых регуляторов на обеспечение баланса различных сфер общественной жизни и собственно информационной сферы.

Макарчук Злата Владимировна,
*к.ю.н., доцент кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов*

СОЗДАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА В МОСКВЕ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В статье делается попытка определить смысл и содержание понятия «международный финансовый центр» применительно к проекту создания такого центра в Москве на основе официальных программных документов и научных публикаций. Рассматриваются различные виды финансовых центров.

Ключевые слова: Международный финансовый центр (МФЦ); МФЦ как правовая категория; дорожная карта МФЦ; финансовая глобализация; финансовая система; финансовые операции; правовая регламентация.

Начиная с 2008 г., когда на высшем уровне была заявлена необходимость более масштабной интеграции России в мировые финансовые рынки, был дан старт активной разработке проекта по превращению Москвы в финансовый центр международного уровня. Спустя 5 лет были достигнуты некоторые реальные результаты в этом направлении. На специальном правительственном совещании Председатель Правительства Д.А. Медведев в частности заявил: «Мы намерены максимально расширить возможности использования финансовых институтов для привлечения дополнительных средств в модернизацию отечественной экономики, для того чтобы структуру нашей экономики перестраивать»¹. МФЦ безусловно является продуктом финансовой глобализации в ее наиболее концентрированном виде и предназначен для решения принципиальной задачи создания правовых, инфраструктурных и организационных условий для включения конкретного региона в мировую глобальную экономику.

Международный финансовый центр (МФЦ) с точки зрения права представляет собой чрезвычайно интересную комплексную

¹ Официальный сайт Правительства России . Совещание о создании международного финансового центра в Российской Федерации 28.11.2013. URL: <http://government.ru/news/8555/>

правовую категорию, включающую элементы как публичного, так и гражданского правового регулирования.²

Официального законодательного закрепления этот термин пока не получил. Из пяти десятков нормативных источников, в которых справочно-правовая система «Консультант Плюс» обнаруживает упоминание о международном финансовом центре, ни в одном не объясняется конкретное содержание этой дефиниции. В числе источников преобладают акты подзаконного характера, которыми утверждаются различные программные документы, начиная от масштабных и долгосрочных общегосударственных программ развития, заканчивая узкоотраслевыми и региональными программами³.

В специальной литературе можно обнаружить следующие толкования: например, Толковый экономический и финансовый словарь Бернара и Колли, содержащий французскую, английскую, немецкую, испанскую и русскую терминологию определяет центр – как «точку концентрации хозяйственной деятельности» биржевой, финансовой и т.п.⁴ Здесь дается так же определение «делового центра», под которым понимается место, где могут совершаться финансовые или хозяйственные операции.⁵

² В этой связи хочется упомянуть, что многие институты финансового права имеют межотраслевой характер регулирования. Эта общая тенденция будет только усиливаться. Подробнее см., например, Циндалиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований. М.: РАФП, 2011.

³ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы российской федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2013 № 1012-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации”»; Постановление Правительства Москвы от 22.02.2012 № 64-ПП (ред. от 10.07.2014) «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении государственной программы города Москвы “Открытое Правительство” на 2012–2016 годы» Подпрограмма «Развитие Москвы как Международного финансового центра на 2012–2016 гг.» и др.

⁴ Толковый экономический и финансовый словарь: французская, русская, английская, немецкая, испанская терминология: в 2- т. Т. 1 / пер. с фр. М., 1997. 326 с.

⁵ Бернар И., Колли Ж.-К. Указ соч. Т. 2 / пер. с фр. М., 1997. 340 с.

Финансовый университет при Правительстве РФ издал Электронный сборник материалов круглого стола «Совершенствование административно-правовых механизмов регулирования деятельности международного финансового центра в Российской Федерации», где международный финансовый центр рассматривается как особая экономическая зона, организованная среда, в которой формируются отношения по купле-продаже финансовых инструментов, регламентируемые особым налоговым и инвестиционным режимом, стимулирующим привлечение и перераспределение инвестиций через данный рынок⁶. Аналогичное мнение высказывает И.Н. Рыкова в статье «Стратегические приоритеты развития международного финансового центра в Москве»⁷.

Официальный сайт «Москва – Международный финансовый центр» определяет МФЦ как «ядро российской финансовой системы и неотъемлемую часть глобального процесса взаимодействия инвесторов и организаций, нуждающихся в привлечении капитала»⁸.

В финансово-экономической литературе МФЦ рассматривается «как центр сосредоточения специализированных кредитно-финансовых институтов и банков, осуществляющих международные операции в валютной, финансовой и кредитной сфере, сделки с золотом и ценными бумагами»⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современном правовом понимании МФЦ:

– во-первых, это особая географически определенная территория, с высокоразвитой городской инфраструктурой, на кото-

⁶ Электронный сборник материалов круглого стола «Совершенствование административно-правовых механизмов регулирования деятельности международного финансового центра в Российской Федерации». М., 2013. URL: <http://www.faito.ru/images/Statii/2013/sbor.jpg>

⁷ Рыкова И.Н. Стратегические приоритеты развития международного финансового центра в Москве // Вестник Российской Академии естественных наук. 2011. 3. С. 33.

⁸ Официальный сайт Москва международный финансовый центр. URL: <http://www.mfc-moscow.com/index.php?id=10>

⁹ Международные валютно-кредитные и финансовые отношения / под ред. Л.Н. Красавиной. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2005. С. 291.

рой сосредоточено большое количество финансовых институтов, в которых работает высококвалифицированный персонал;

– во-вторых, акцентируя внимание на деятельностном аспекте, это зона концентрации финансово-хозяйственных операций, наивысшей активности финансового взаимодействия большого числа субъектов – резидентов и нерезидентов, носителей как публичного так и частно-правового статуса;

– в-третьих, в том контексте, в котором это понятие используется в названных выше официальных программных документах, МФЦ не имеет какого-либо структурного и организационного оформления, строго говоря, он не обладает юридической обособленностью и не выступает в качестве самостоятельного субъекта права. Это некий статус, который присваивается городу, в данном случае Москве, исходя из ряда критериев, которые приняты в международном экономическом сообществе.

С точки зрения сложившейся в отечественном праве традиционной терминологии определение «международный финансовый центр» представляется не совсем корректным, так как предполагает особый международно-правовой статус изучаемого института как субъекта международных отношений и функционирующего на основе международных норм права, как например международные организации, международные ассоциации, международные фонды и т.п. Мы уже говорили, что МФЦ в том виде, в котором он формируется, не может быть субъектом каких-либо правоотношений. Субъектами правоотношений выступает сама Москва или финансовые, банковские, инвестиционные компании и организации. Кроме того, на сегодняшний день нормативно-правовую основу данного проекта составляют правовые документы федерального и регионального уровня. В более ранних источниках речь шла о «мировом финансовом центре». Например, в Послании Президента Федеральному Собранию в 2008 г, когда был дан старт активной разработке программных документов в этом направлении.¹⁰ Термин этот является аналогом принятого в общемировой

¹⁰ Послание Президента Федеральному Собранию 05.11. 2008 г. // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99072/. См. так же: Крохина Ю.А. Международные и финансово-правовые предпосылки создания в Москве мирового финансового центра // Электронный ресурс. 2009. С. 9–13. URL: http://www.juristlib.ru/book_5022.html

практике «The Global Financial Centre» и более нейтрален с правовой точки зрения.

Вообще, рассматривая современные тенденции в области деловой и финансовой активности, следует отметить, что центры финансовой (деловой) активности принято подразделять на несколько категорий в зависимости от специализации или значимости для той или иной территории, региона и т.д. Например, по специализации выделяют валютные центры, биржевые центры, банковские центры и т.п. По охвату территории – национального уровня (в пределах юрисдикции одного государства), регионального уровня (обслуживающие несколько близлежащих государств) и международного уровня. Наконец, в особую категорию выделяют глобальные финансовые центры, которые абсолютно универсальны как по специализации, так и по охвату территории. Таких центра на сегодняшний день всего два – это Лондон и Нью-Йорк. По ряду показателей к ним приближается Гонконг¹¹. По мнению международной экспертной группы Z/Yen Group, которая с 2007 г. формирует и публикует рейтинги 83 финансовых центров международного уровня The Global Financial Centres Index, рейтинг Москвы к 2016 г. понизится с 65 места, которое она занимала в 2013 до весьма непрезентабельного 80 места¹². При этом интересно, что в рейтинге на 72 месте фигурирует Санкт-Петербург (в 2013 он был на 74 месте). Вызывает интерес так же прогноз о том, что постоянный лидер этого рейтинга Лондон в 2015 г. должен уступить первое место Нью-Йорку¹³.

Исходя из выше сказанного представляется, что более точно отражает суть и содержание изучаемого понятия термин «финансовый (деловой) центр международного уровня».

Итак, как указывалось выше, правовая регламентация проекта под названием «Москва – Международный финансовый

¹¹ The Global Financial Centres Index 13. MARCH 2013. URL: http://www.geneve-finance.ch/sites/default/files/pdf/2013_gfci_25march.pdf

¹² По планам, которые отражены в наших программных документах, Москва в 2015 г должна была занимать в этом рейтинге место не ниже 20. См.: «Создание международного финансового центра в Москве» Дорожная карта: основные факты // Контрольные показатели. URL: <http://mfc-moscow.com/index.php?id=114>

¹³ The Global Financial Centres Index 16. SEPTEMBER 2014. URL: http://www.longfinance.net/images/GFCI16_22September2014.pdf

центр» осуществляется на основе разработанных специальных программ, основной из которых является Государственная программа РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденная Постановлением Правительства РФ № 320 от 15.04.2014 г. А также программный документ нового формата, так называемая дорожная карта (подробный план мероприятий) «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», которая была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 19.06.2013.

На уровне Москвы основным плановым документом стала Государственная программа г. Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012–2016 гг.», где в качестве одного из направлений названа подпрограмма «Развитие Москвы как Международного финансового центра на 2012–2016 гг.». В 2011 г., когда была принята программа, в качестве задач Москва определила следующие приоритеты: «формирование транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, соответствующей международным стандартам и качеству жизни. Обеспечение безопасности пребывания физических лиц на территории города Москвы. Содействие развитию финансовой инфраструктуры, предпринимательского климата в городе Москве. Формирование положительного восприятия международным деловым сообществом города Москвы как динамично развивающегося международного финансового центра. Привлечение финансовых ресурсов населения в финансовую систему города Москвы, рост экономической активности населения»¹⁴.

Федеральная дорожная карта «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», и план мероприятий по реализации соответствующей московской программы предполагают масштабное правовое сопровождение этого стратегически важного для экономики нашей страны проекта. В ходе реализации проекта должны быть приняты более пятидесяти законодательных актов. Это и совер-

¹⁴ Паспорт подпрограммы «Развитие Москвы как Международного финансового центра на 2012–2016 гг.» государственной программы города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012–2016 гг.». С. 149.

шенно новые законы, как например, закон «О потребительском кредите (займе)» № 353-ФЗ от 21.12.2013., закон «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» (законопроект № 517191-6 пока не принят), «О третейских судах и арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ» (законопроект), а также поправки в действующие нормативные акты в том числе Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», «О Центральном банке», «Налоговый кодекс», «Гражданский кодекс», «Об акционерных обществах» и др. Определяющими в этом направлении стали стандарты и принципы, заложенные международными документами, такими как Базель II, Базель II.5, Базель III – по вопросам банковской деятельности Меморандум IOSCO (Международной организации комиссий по ценным бумагам) по вопросам регулирования рынка ценных бумаг.

Сложившаяся в настоящее время экономическая и главным образом политическая ситуация не способствует развитию такого амбициозного проекта как Международный финансовый центр, очевидно, что МФЦ лишь инструмент, механизм, использование которого возможно и целесообразно лишь в условиях активного и многостороннего международного сотрудничества. Вместе с тем отдельные оптимистичные заявления, внушают надежду, что позитивные преобразования, предусмотренные проектом, будут продолжаться реализовываться в интересах и иностранных, и отечественных инвесторов и отечественной экономики в целом¹⁵.

¹⁵ «Угроза санкций не повод отказываться от развития Международного финансового центра (МФЦ)... Есть много разговоров о санкциях, которые влияют на поведение инвесторов, которые осложняют ситуацию, но которые вовсе не повод, чтобы изменить принципиально решение», – сообщил министр экономического развития Алексей Улюкаев журналистам 17.05.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/05/17/ulyukaev-site-anons.html>

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

ИНФОРМАЦИОННО-КВАНТОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПРАВА КАК ОСНОВА ГЛОБАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

В статье автор погружается в природу понятия «глобализация», раскрывая две его модели. Фундамент одной модели глобализации составляет обычай народа, но не как механический обряд или ритуал, а как исток Духа (Разума), на котором зиждется целостная гармоничная личность. Другая модель глобализации базируется на логическом уме индивида, где утрачена связь интеллекта *homo sapiens* с его высшими пластами бытия – вселенским разумом человека. Кроме того, рассматривается взаимосвязь глобализации как единого правового пространства с духовным аспектом развития индивида посредством новой правовой парадигмы, выступающей внутренним механизмом процесса правообразования.

Ключевые слова: правосознание, правообразование, глобализация, концепция, юридический паттерн, правовой «я»-образ, квантоподобное состояние, система «Я» человека, правовой эйдос, когнитивно-квантовый подход, информация.

Категория «глобализация» имеет двойственный характер. С одной стороны, она представляет собой всемирный процесс интеграции и унификации различных сторон человеческой жизни. С другой, понятие глобализации отражает диссонанс, проявляющийся в экономической, политической, финансовой, культурной, правовой, религиозной и других сферах общества. Квинтэссенцией же глобального конфликта являются противоречия между ценностями индустриально развитых государств, транслируемых с помощью современных информационно-коммуникационных технологий, и традициями «отсталых» стран. Между тем, фундаментом глобализации выступает духовная сущность человека, находящая свое бытие как многоуровневая «я»-реальность. Однако по мере развития научно-технического прогресса (НТП) увеличивается разрыв между различными духовными пластами человека. Современные достижения НТП постепенно стали вытеснять из жизни социума обычаи и традиции, которые с помощью СМИ ассоциировались с архаичностью народа. Между тем, духовное развитие общества, не-

заметно для себя, «скатилось» на низший ментальный план существования, базис которого стал составлять исключительно логический ум *homo sapiens*. Возведение интеллекта в ранг смысла жизни автоматически придавало духовным корням (традициям) этноса статус «отсталости». При этом хотелось бы отметить, что народные обычаи, однажды, стали восприниматься в обществе в качестве механических ритуалов (обрядов), а не как его подлинный источник глубинного бытия – Разума (Духа). Другими словами, произошел переворот в сознании человечества: духовным является то, что способствует психическому комфорту индивида (социума), выражающийся в тех благах, которые дает ему НТП. В русле такого рефлексивного подхода глобализация представляет собой попытку провести всемирную «унификацию» логических понятий государств, что такое «хорошо» и что такое «плохо», которые помогут сконструировать всеобщий «обычай» под названием «демократия».

Стремление людей к приобретению таких благ стало для государства важной общественной ценностью, выступающей индикатором развития государства, а значит, подпадающей под защиту его закона. В то же время следует заметить, что в процессе гонки государств «накормить» своих граждан, незаметно для себя, народ превратился в население, а право трансформировалось в инструмент разрешения конфликтов. При этом право утрачивает свой сакральный глубинный смысл – быть духовным руслом развития сознания (ума) человека. В результате таких глобальных интенций индивид становится многомерной фрактальностью, а не целостностью. Поэтому обществу потребовалась интеграция, которая бы объединила разрозненные пазлы социальной жизни в единый рисунок мировой гармонии, что, на наш взгляд, без учета сохранения духовных устоев народов – традиций, делает миссию глобализации невыполнимой. Следовательно, требуется выстроить кардинально другую систему координат, направленную на изучение «Я» человека как многоуровневой реальности, а также изменить вектор исследования в сторону правосознания субъекта с привлечением различных способов (подходов) познания – рациональных и иррациональных. Одним из таких подходов выступает информационно-квантовая правовая концепция, основу которой составляет когнитивно-квантовый метод.

В рамках когнитивно-квантового подхода глобальное правовое пространство определяется как система коммуницирующих «я» субъектов, тесно взаимосвязанных между собой сознательным и бессознательными планами, которые определяют направление их правового поведения. Конечный выбор поведения зависит от синхронности либо рассогласованности вибраций подсистем правовой реальности «я» субъектов. Асинхронизм элементов системы правового «я» обусловлен отсутствием гармонии между божественным планом бытия «Я» (квазипаттерном «Я») и юридическим паттерном «я» индивида. Подобного рода «интеграция» духовных сущностей индивидуумов того или иного социума как базиса глобализации приводит к кризису во всех сферах общественного развития, ибо она противоречит законам Природы (Духа). Наряду с этим, глобализация, ядро которой составляет гармоничная согласованность всех компонентов систем правовых реальностей «я» субъектов, может выступать эмерджентной системой. В этом случае глобализация как правовое эмерджентное состояние социума будет обладать качествами, не присущими правовым «я» индивидуумов – энергией созидания. Стало быть, именно такая глобализация должна стать базисом для конституирования ментальной нормы права как инструмента духовного (целостного) развития человечества. Описание новых уровней формирования правового бытия возможно в рамках информационно-квантовой теории права.

Многополярный мир продуцирует разнообразные концепции права, которые можно классифицировать на две группы. К первой следует отнести теории, описывающие правовую материю, которая конструируется внешними по отношению к сознанию человека факторами, и именуется классическими и постклассическими. Второй кластер концепций, фундирован на правосознании *homo sapiens*, и называется неклассическими и постнеклассическими. Позиционируемая информационно-квантовая концепция права принадлежит к постнеклассическим теориям. Базовую смысловую единицу концепции составляет духовная сущность индивида – «я». Понятие правовой реальности «я» субъекта (правового «я») характеризуется тремя основными имманентно взаимосвязанными информационно-энергетическими уровнями ее бытия – квазипаттерном «Я», протопаттерном «Я» и паттерном «я».

Юридический паттерн «я» субъекта является информационно-когнитивным образованием и конституируется его сознательным и бессознательным пластами. Строительным материалом формирования паттерна выступает опыт правовой жизни индивида, зафиксированный бессознательной ипостасью правового бытия «я» субъекта. Бессознательная сфера правового «я» включает коллективные и индивидуальные архетипы, посредством которых отражается юридический опыт человека. Автором концепции выдвинута рабочая гипотеза, что решающее участие в процессе конструирования юридического паттерна «я» субъекта принимает его бессознательная область. Сознательный аспект правовой реальности «я» homo sapiens посредством воли лишь продуцирует определенные вибрационные частоты «я»-образа, который мгновенно резонирует с соответствующими по вибрациям индивидуальными и коллективными архетипами человека. Информационно-энергетический контакт сознательного и бессознательного аспектов правового «я» возможен только на уровне голографической реальности, природу которой выражает квантовое взаимодействие.

Суть квантового «я»-бытия состоит в том, что коммуникация не происходит по заранее установленному алгоритму, то есть взаимодействие носит случайно-вероятностный характер. Другой отличительной особенностью квантового механизма является то, что коммуникация компонентов системы правового «я» осуществляется одновременно в прошлом, настоящем и будущем. Другими словами, подсистемы правовой реальности «я» homo sapiens взаимодействуют вне времени и вне пространства. Это становится возможным благодаря тому, что, по нашему предположению, скорость коммуницирующих частиц достигает скорости света. Еще важной специфической чертой также выступает состояние системы «я», которое может быть потенциальным и актуализированным. Пока система «я» индивида находится в пассивном состоянии, где ее состояния нелокальны, правовая энергия, выраженная в форме эмоции, может выступать не только в качестве источника права, но и самим правом. Декогеренция, вызванная коммуникацией системы или подсистем «я» субъектов, приводит к переводу пассивного (закрытого) состояния системы «я» в активное (открытое) и порождению фиксированного состояния – правового образа «я». Открытая система «я» субъекта характеризуется тем, что име-

ет большое количество взаимосвязей, как с подсистемами своей системы, так и с подсистемами других «я» субъектов.

Переход из пассивного суперпозиционного состояния в активно-смешанное состояние системы правового «я» субъекта осуществляется на основании «обязывающей силы», в качестве которой выступает эмоциональное переживание – правовая энергия. Собственно эмоциональное переживание человеком самодовлеющей ценности должного в поведении выступает спонтанной импульсией трансформации правовой энергии в юридическую информацию. Как раз циркуляция такой энергии формирует правовой «я»-образ (правовой концепт). Действенность конституированного правового концепта «я» выражается в том, что человек, пребывая в состоянии моторного возбуждения, переживает побуждение к действию в пользу другого человека. Другими словами, правовая эмоция (психическая энергия), насыщенная переживанием притязания другой стороны, вызывает квантоподобное состояние «я» индивида. Такое состояние принуждает конструировать правовое поведение в соответствии с содержанием паттерна, созданным в результате трансформации психической энергии в информацию на основе нормативного факта. Юридический паттерн выступает информационным образованием, своего рода кластером, при активизации которого формируется правовой концепт «я», мотивирующий субъекта к реализации самодовлеющей ценности должного в поведении.

Следовательно, юридический паттерн «я» субъекта выступает завершающим этапом процесса конструирования правовой действительности, где правовая энергия (эмоции) индивида трансформируется в правовую информацию. Более того, преобразование эмоции в информацию осуществляется в квантоподобном состоянии посредством резонанса. Помимо сказанного, юридический паттерн системы «я» субъекта представляет собой, своего рода площадку, на которой происходит взаимодействие рационального и эмпирического компонентов *homo sapiens* посредством осмысления внешнего нормативного факта. Квантовое бытие духовной сущности человека присуще не только «я»-паттерну индивида, но и уровням протопаттерна «Я» и квазипаттерна «Я» человека.

Протопаттерн «Я» субъекта выступает первым эманулирующим самоорганизующимся уплотнением квазипаттерна «Я» в

форме тех или иных образов – эйдоса «Я» человека. Наполнение эйдоса «Я» осознанной правовой информацией (правовыми знаниями) конституирует протопаттерн «Я» homo sapiens. Правовая информация, формируемая на этом уровне реальности, имеет своим содержанием космические ценности прошлого, настоящего и будущего, в том числе и общечеловеческие правовые знания. Фундамент таких знаний составляют справедливость, свобода и равенство, бытие которых не обусловлено правосознанием индивида – юридическим «я»-паттерном. Иными словами, юридический паттерн «я» субъекта как когнитивный пласт бытия конструируется посредством осмысленной, а не осознанной информацией, полученной эмпирическим и рациональным путями. Поэтому протопаттерн правового эйдоса «Я» – это пласт бытия, основанный на осознанных человеком правовых знаниях. Более того, если юридический паттерн системы «я» субъекта выступает информационно-когнитивным образованием, сформированным посредством преобразования эмоциональной энергии в информацию, то протопаттерн «Я» выражает субстанциональный уровень функционирования психической (эмоциональной) энергии правовой реальности «я» индивида.

В отличие от протопаттерна «Я» индивида квазипаттерн «Я» человека представляет собой самоорганизующуюся нелинейную реальность, которой не присущ когнитивный аспект правообразования. Квазипаттерн «Я» – это целостность, которая является источником конституирования всех форм бытия, однако не выступающая в своем качестве ни одной из образованных ее форм. В связи с этим, такую реальность называют чистым бытием «Я» (высшим «Я»), которая не может быть осмыслена и осознана человеком. Правовое бытие, самоконституированное на уровне квазипаттерна «Я», именуется правовым чувством. При этом квазипаттерн «Я» отражает голографическую реальность бессознательной области, пребывающую в целостности и единстве, и не порождает когнитивных конструкций (паттернов). Иными словами, уровень квазипаттерна «Я» представляет собой чистое квантоподобное состояние, в котором одновременно пребывает прошлый, настоящий и будущий опыт правовой жизни человека в качестве возможных проявлений в подсистемах «я» субъектов. Итак, суперпозиционное состояние правового бытия высшего «Я» выражает более глубокий

и всеобъемлющий уровень пассивно-активной реальности бессознательной области, которая может себя обнаруживать в активизированных подсистемах протопаттернов и паттернов системы «я» субъектов.

Таким образом, во-первых, в рамках информационно-квантовой парадигмы права духовная сущность «я» человека выражает себя на трех основных планах правового бытия – квазипаттерн, протопаттерн и паттерн.

Во-вторых, суперпозиционное когерентное состояние квазипаттерна «Я» выступает истоком проявленных состояний на уровне протопаттерна «Я» и паттерна «я».

В-третьих, из последнего вытекает, что протопаттерн «Я» является эманацией (эйдосом) квазипаттерна «Я» (высшего «Я»). В то же время паттерн «я» выступает производной составляющей протопаттерна «Я».

В-четвертых, чистое бытие «Я» локализуется сначала в первоначальные формы психической энергии, которая позже, вследствие осмысления указанных форм, преобразуется в информационно-когнитивные образования.

В-пятых, юридический паттерн «я» и протопаттерн «Я» являются проекциями процесса декогеренции бессознательного суперпозиционного (чистого) состояния правового бытия высшего «Я».

В-шестых, поэтому можно утверждать, что не только естественное право представляет собой перенесение понятия права на природу, космос, человеческую природу, но объективное и субъективное право также выступают проекциями исходной правовой реальности, имеющей информационно-энергетическую природу – квазипаттерна, протопаттерна и паттерна.

В-седьмых, эпистемологическим основанием протопаттерна «Я» и паттерна «я» выступает юридический опыт человека, фиксируемый в виде информационно-когнитивных образований.

В-восьмых, глобализация как основа глобального правового пространства может формироваться исключительно на уровне юридических паттернов «я» индивидуумов социума, так и на уровнях протопаттерна «Я» и квазипаттерна «Я» субъектов этносов, базисом которых выступает духовная традиция – вселенский разум.

Муратова Елена Владимировна,
*к.ю.н., доцент кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ЕС

В статье рассматриваются существующие возможности оспаривания решений органов Европейского Союза в рамках действующей судебной системы.

Ключевые слова и фразы: административная юстиция, интеграционные объединения, Суд справедливости ЕС, Суд первой инстанции, Трибунал по делам публичной службы.

Административная юстиция интеграционных объединений осуществляется их международными судебными учреждениями.

Они характеризуются рядом специфических черт: во-первых, наличие права на вынесение обязательных решений для участников спора, в том числе и государств; во-вторых, их создание и функционирование осуществляется в соответствии с международным договором и тем самым не подпадает под юрисдикцию какого-либо государства, в том числе и того, на территории которого они действуют; в-третьих, данные образования формулируют и выражают собственную позицию, а не согласованную позицию учредителей.

Статья 230 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, закрепляет право любого юридического и физического лица обращаться в Суд «на тех же условиях», что и другие субъекты права Европейского Союза с иском, оспаривающим **решения**, которые являются обязательными «во всех своих составных частях для тех, кому они адресованы», даже если они «приняты в форме регламента или решения». Обращенного к другому лицу¹. Среди условий реализации данного права – требование о принятии оспариваемого лицом-заявителем решения «персонально в отношении этого лица» и затрагивание данным решением персонально и непосредственно. Таким образом, лицо обязано доказать суду об-

¹ Договор, учреждающий Европейское Сообщество. Ст. 230.

стоятельство «вовлеченности» его непосредственных прав и интересов в оспариваемое решение. В этой связи, хотя гражданам и компаниям формально не запрещено обращаться в Суд с исками об аннулировании актов общего характера, фактически суд отказывает в приеме данных исков на том основании, что в них не просматривается решений, «непосредственно и персонально» затрагивающих их интересы. Таким образом, в суде оспариваются акты, содержащие индивидуальные предписания.

Так, в современной судебной системе Европейского Союза функции административной юстиции выполняют три органа: один из них суд общей юрисдикции – **Суд справедливости Европейских Сообществ** и два специализированной – **Суд первой инстанции** и **Трибунал по делам публичной службы**. Суд ЕС по общему правилу не рассматривает иски к частным лицам, а равно к должностным лицам государств-участников, к его юрисдикции отнесены споры, затрагивающие Европейский Союз в целом.

Исключение составляет категория исков к органам ЕС и их должностным лицам (так называемые административные дела): в качестве заявителей могут выступать физические и юридические лица независимо от гражданства и места проживания (нахождения), т.е. иностранные граждане и предприятия. Административные дела включают два вида исков: об оспаривании решений и иски из противоправного бездействия.

Иски поданные частными лицами в защиту своих прав рассматривает главным образом **Суд первой инстанции (General Court – Суд общей юрисдикции после вступления в силу Лиссабонского договора с декабря 2009 г.** Компетенция этого суда носит производный характер, поскольку к ней отнесены дела, переданные из юрисдикции Суда ЕС. В частности, это:

- иски из споров между Сообществом и его служащими;
- иски в связи с судебным контролем – об аннулировании европейских актов (**Actions for annulment**) и в связи с бездействием институтов Евросоюза, наносящего вред другим его институтам или юридическим и физическим лицам (**Actions for failure to act**);
- иски в связи с внедоговорной ответственностью (из возмещения вреда), предъявленные частными лицами и компаниями (**Actions for damages**);

– иски в связи с административными контрактами, предъявленные частными лицами и компаниями;

– **жалобы на институт Сообщества (Appeals), подаваемые юридическими и физическими лицами, если бездействие этого института не приводит к принятию необходимых для их плодотворной деятельности «иных актов, кроме рекомендаций и заключений»**

– иски об оспаривании решений, основанные по ст. 230 Договора о ЕС и др.

Решения суда первой инстанции имеют юридически обязательный характер.

Полномочия суда распространяются в основном на дела прямой юрисдикции, сторонами которых являются юридические и физические лица. Это споры между служащими Евросоюза, с одной стороны, и его органами и институтами – с другой; иски юридических и физических лиц, оспаривающих решения институтов Евросоюза, которые приняты **«персонально»** в отношении данных лиц, а также «решения, которые, хотя и приняты в форме регламента или решения, адресованного другому лицу, непосредственно и персонально затрагивают первое лицо», жалобы физических и юридических лиц на институт Сообщества, бездействие со стороны которого «в отношении их лиц» не приводит к принятию актов иных, нежели рекомендации и заключения, и др.

Суд первой инстанции является конечной апелляционной инстанцией для специализированных судов. В свою очередь, касационной инстанцией по отношению к Суду первой инстанции выступает Суд справедливости. При этом апелляция ограничивается только вопросами права и может основываться на обстоятельствах, связанных с нарушениями действующих нормативно-правовых актов Евросоюза и Сообществ, а также с недостаточностью или вообще отсутствием информации, по мнению заявителя, для рассмотрения искомого дела и принятия решения².

В 2004 г. государственная служба ЕС подверглась реформе. Ее результатом стало принятие Статута служащих Европейских сообществ и режим, применяемый к другим должностным

² Rules of Procedure of the Court of First Instance of The European Communities. Art 58.

лицам Европейских сообществ и учреждение **Трибунала по делам публичной службы** (учрежден решением Совета от 2 ноября 2004 г.). Трибунал является специализированным судебным органом Европейского Союза и наделен юрисдикцией по рассмотрению по первой инстанции споров между Союзом и его служащими, а также споров между персоналом и органами и организациями, необходимая компетенция для рассмотрения которых определяется Судом ЕС³ (ст. 270 Договора о функционировании Европейского Союза).

Трибунал состоит из семи судей, назначенных Советом на шесть лет на основе единогласия по рекомендации специального отборочного комитета. Главные требования к кандидату: независимость, высокий профессионализм, состояние в гражданстве ЕС. Основные задачи Суда – сокращение сроков рассмотрения жалоб и повышение качества принимаемых решений. Решения трибунала могут быть обжалованы только по вопросам права в суде первой инстанции в течение двух месяцев «с момента уведомления об обжалуемом решении». В свою очередь суд первой инстанции вправе отменить решение трибунала по делам публичной службы, если сочтет жалобу обоснованной, и самостоятельно разрешить дело либо отправить его на новое рассмотрение в трибунал.

Таким образом, административная юстиция Европейского Союза, проявляется в рассмотрении исков субъектов европейского права с требованием о защите нарушенного, с их точки зрения, или оспариваемого ими объективного или субъективного права и «охраняемого законом интереса путем разрешения спора о праве»⁴. Их особенностью является наличие публичного интереса, затрагивающего как отдельные государства-члены, наднациональные институты, так и Евросоюз в целом.

³ Каргалова М.В. и др. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов / рук. авт. колл, и отв. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007.

⁴ Юридическая энциклопедия / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М., 2001. С. 392–393.

Нехайчик Владимир Казимирович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
Государственного и муниципального права
Сургутского государственного университета
nehaichik@mail.ru;

Темникова Алина Ивановна,
Аспирант кафедры Государственного
и муниципального права
Сургутского государственного университета
kehliz@yandex.ru

О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ОТВЕТСТВЕННОГО ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются некоторые проблемы публично-правового регулирования ответственного обращения с животными национальным и международным законодательством. Предполагается, что решение рассматриваемых правовых проблем должно затронуть и вопросы обращения с домашними животными.

Ключевые слова и фразы: жестокое, ответственное обращение с животными; законодательное регулирование; международное регулирование; классификации животных; система органов контроля и надзора за обращением с животными.

Проблема жестокого обращения с животными и отсутствие надлежащего правового регулирования в сфере порядка обращения с животными существовала долгие годы во всем мире. Однако с 20-х гг. XIX в. были предприняты первые попытки организации всемирного движения в области защиты животных, проявившие себя в формах создания общественных организаций по защите животных от жестокости и принятия первых законов, улучшающих их положение в обществе. Так, член английского парламента Ричард Мартин и лорд-канцлер Томас Эрскин в 1822 г. впервые в истории цивилизованного мира выступили против жестокого обращения с животными и сумели добиться принятия соответствующего законодательства. Вслед за Великобританией законодательство по защите животных было принято в других европейских странах; с 1833 по 1840 гг. такие законы были приняты в Германии и Швейцарии; в 50-х гг., аналогичные законы были приняты в

скандинавских странах. Многим позднее, а именно только в 30-е годы XX века аналогичное законодательство по защите животных было принято в США¹.

80-е гг. XX в. ознаменовались принятием первого международно-правового акта по защите животных, им стала Европейская конвенция по защите домашних животных, в содержании которой было отражено Пять свобод животных, разработанных Британским Советом по благополучию сельскохозяйственных животных. Среди них: свобода от голода и жажды; свобода от дискомфорта; свобода от боли, травм или болезни; свобода естественного поведения и свобода от страха и стресса².

Помимо Европейской конвенции по защите домашних животных, на международном уровне были также приняты и ратифицированы такие правовые акты как Европейская конвенция по защите экспериментальных животных, заявляющая о необходимости уменьшить страдания животных при проведении опытов на них; Конвенция по международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения, запрещающая вывоз определенных видов животных и растений³.

В настоящее время на территории Российской Федерации правопорядок обращения с животными практически отсутствует, и соответственно решения вопросов их защиты осуществляются не эффективно в силу отсутствия действенных механизмов правоприменения. Это связано с тем, что правовая регламентация общественных отношений в области защиты животных, сводится в основном к ст. 137 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой животные рассматриваются как имущество⁴. Тем не менее, наличие ст. 245 в Уголовном кодексе Российской Феде-

¹ Павлова Т. Н. Биоэтика в школе / Т.Н. Павлова. М., 1995.

² Европейская конвенция по защите домашних животных [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://laws.arbatzoo.ru/1296.html>, свободный. – Загл. с экрана.

³ Защита животных [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki>, свободный. – Загл. с экрана.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон: [принят Гос. Думой 21 октября 1994 г.: по состоянию на 5 мая 2014 г.] // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 10.

рации «Жестокое обращение с животными»⁵, а также ч. 2 ст. 231 Гражданского кодекса Российской Федерации указывают на недопустимость жестокого обращения с животными. Что же касается принятия соответствующего федерального закона, способного в полной мере регламентировать вопросы в области правовой защиты животных, а также разъяснить понятие «жестокое обращение с животными», то на сегодняшний день такой пока отсутствует.

Первая попытка принятия такого закона была предпринята в декабре 1999 г., группой депутатов Государственной Думы СФ РФ. Тогда был внесен проект закона с названием «О защите животных от жестокого обращения»⁶. Однако 3 января 2000 г. и.о. Президента РФ Путин В.В. наложил на него вето. Среди причин отклонения данного проекта закона были отсутствие предмета собственного правового регулирования, нарушение положений Конституций Российской Федерации, ряд внутренних противоречий самого проекта закона, а также невозможность применения регулятивного воздействия какого-либо нормативно-правового акта в отношении животных в связи с тем, что они не являются ни субъектами права, ни участниками общественных отношений⁷.

Причины отклонения проекта закона «О защите животных от жестокого обращения» не вызывают сомнений и являются обоснованными с точки зрения норм российского законодательства, а сам проект закона нуждается в доработке. В первую очередь, на наш взгляд, необходимо переименовать проект закона «О защите животных от жестокого обращения» в проект закона «О порядке обращения с животными, подвергающимися воздействию со стороны человека». Таким образом, стало бы возможным изменить субъект права с животного на человека, оказывающего какое-либо воздействие на животное. Что касается отсутствия самостоятельного предмета правового регулирования, то в проекте закона

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон [принят Гос. Думой 24 мая 1996 г. : по состоянию на 4 августа 2014 г.] // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ О защите животных от жестокого обращения: проект федер. закона [принят Гос. Думой 01.12.1999 г.: отклонен Президентом РФ 03.01.2000 г.] // Ст. 356.

⁷ Вето и. о. президента Путина 3 января 2000 г., наложенное на Федеральный Закон «О защите животных от жестокого обращения» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.vita.org.ru/law.htm>, свободный. – Загл. с экрана.

«О защите животных от жестокого обращения» сделана попытка применения вопросов владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, а именно, объектами животного мира, отнесенными к охотничьим ресурсам, а также редкими и находящимися под угрозой исчезновения видами животных. Так, решение указанных вопросов относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ⁸. В свою очередь, регулирование общественных отношений в сфере воздействия человека на животных любых категорий, за исключением объектов животного мира, предполагается отнести к ведению Российской Федерации согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ. Данный вывод связан с наличием правовых норм в Гражданском кодексе РФ в части использования животных. Следует также отметить, что ст. 137 Гражданского кодекса РФ определяет животных как объектов имущественного права, а ст. 241 регламентирует невозможность ненадлежащего обращения с ними, выражающегося в противоречии принятым в обществе нормам гуманного отношения к животным. На основании вышеизложенного, мы полагаем рациональным разработать проект закона федерального уровня, содержащего правила обращения с животными (всех категорий, кроме объектов животного мира), подвергающихся воздействию со стороны человека.

В 2008 г. была предпринята вторая попытка принятия законопроекта, устанавливающего порядок обращения с животными, внесенного на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации депутатами Е.А. Туголуковым, В.Р. Мединским, А.Н. Нюдюрбековым. Проект закона «Об ответственном обращении с животными» был принят в первом чтении 23 марта 2011 г., затем протоколом № 280 заседания Совета Государственной Думы РФ от 16.05.2011 г. было установлено перенесение рассмотрения законопроекта во втором чтении на более поздний срок в виду того, что уже не было возможности рассмотреть его в текущей сессии, завершающей работу ГД ФС РФ V созыва. Тем не менее, на основании официального отзыва Правительства Российской Федерации, изданного 13 декабря 2011 г., и требующего устранения

⁸ Конституция Российской Федерации. М.: Приор, 2001. 32 с.

ряда замечаний, была разработана таблица поправок, поддержанных депутатами Государственной Думы Российской Федерации⁹.

Одно из первых замечаний в таблице поправок Правительства было указание на необходимость в расширении перечня объектов общественных отношений, регулируемых законопроектом «Об ответственном обращении с животными» путем включения продуктивных и лабораторных животных в число категорий животных, определяемых ч. 1 ст. 1. В связи с тем, что в рамках проекта закона «Об ответственном обращении с животными» в качестве приоритетной задачи определено создание правового порядка обращения с животными, являющихся объектом имущественных прав, соответственно, рациональным, с нашей точки зрения, представляется включение всех категорий животных (за исключением объектов животного мира) в круг общественных отношений, регулируемых указанным законопроектом. Существуют многочисленные классификации животных, представленные как на законодательном уровне, так и в работах авторов, исследующих проблемы охраны животного мира. В процессе анализа различных классификаций животных, их можно систематизировать. Мы полагаем, что такая классификация должна содержать в себе следующие категории животных: дикие животные; безнадзорные животные; домашние животные; животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях; продуктивные животные; служебные животные; экзотические животные; лабораторные животные; животные, представляющие общественную опасность. В целях доработки проекта закона «Об ответственном обращении с животными» необходимо дополнить представленный в ч. 1 ст. 1 предмет регулирования категориями безнадзорных и экзотических животных. Необходимость включения категории безнадзорных животных в рассматриваемый законопроект объясняется тем, что согласно ч. 1 ст. 231 Гражданского кодекса РФ безнадзорные животные являются муниципальной собственностью и в отношении них распространяются нормы гражданского законодательства. Что касается особой экзотических видов животных, являющихся объектом

⁹ Законопроект № 458458-5 Об ответственном обращении с животными НАХОДИТСЯ НА РАССМОТРЕНИИ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru>, свободный. – Загл. с экрана.

имущественных прав, то порядок обращения с ними должен быть также урегулирован проектом закона «Об ответственном обращении с животными», в связи с тем, что содержание этой категории животных требует от собственника наличия специальных знаний об их особенностях.

В качестве второго замечания в отзыве Правительства РФ указаны некорректные формулировки ряда определений, среди которых, например, термин «владелец животного», противоречащий ст. 209 Гражданского кодекса РФ, который, впоследствии, необходимо заменить термином «собственник животного», определяемого как лицо, обладающее правом владеть, пользоваться и распоряжаться животным. Кроме того, при разработке понятия «животных, используемых в культурно-зрелищных мероприятиях», необходимо конкретизировать перечень учреждений культурно-развлекательной сферы, к которым относятся зоопарки, цирки, передвижные зверинцы, спортивные сооружения, выставочные павильоны, передвижные и стационарные дельфинарии, аквариумы, телевизионные студии и съёмочные павильоны. Что касается термина «корм для животных», то его отнесение к продовольственным продуктам соответствует Общероссийскому классификатору продукции ОК 005-93, так как корма для животных (группа 92 0000) включают продукцию мясной, молочной, рыбной, мукомольно-крупяной, комбикормовой и микробиологической промышленности, которая является продовольственной¹⁰.

Третье замечание, выделенное в отзыве Правительства РФ, отнесено к уточнению содержания ряда статей. Так, в ст. 4 законопроекта «Об ответственном обращении с животными», необходимо конкретизировать область правового регулирования путем дополнения её фразой «законов и иных нормативно-правовых актов муниципальных образований» в соответствии с ч. 1 ст. 231 Гражданского кодекса РФ. Часть 5 ст. 8 законопроекта следует дополнить словами «за исключением случаев нештатной ситуации, когда их применение вызвано необходимостью недопущения нане-

¹⁰ ОК 005-93. Общероссийский классификатор продукции: [утверждено Постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г.] // Собрание законодательства РФ. № 301. Ст. 3306.

сения животными вреда здоровью других животных или людей или в случае угрозы их жизни».

В качестве одного из недостатков законопроекта «Об ответственном обращении с животными» названо полномочие по установлению порядка получения разрешений на осуществление подготовки служебных животных и проведение испытаний по окончании их подготовки, находящееся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, по мнению членов Правительства РФ, значительное количество служебных животных используется в деятельности федеральных органов государственной власти для выполнения возложенных на них задач и функций. Тем самым, законопроект содержит требование о получении специального разрешения на подготовку служебных животных, что влечет за собой отнесение данного вида деятельности к лицензируемым видам. Так, мы считаем целесообразным внесение изменений в статью 12 (перечень лицензируемых видов деятельности) Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹¹, а также разработку Положения о лицензировании деятельности по подготовке служебных животных. Что касается определения полномочий по подготовке служебных животных, то исходя из ст. 137 Гражданского кодекса РФ все животные (за исключением объектов животного мира) являются объектом имущественного права. Вследствие данного положения можно говорить о том, что на служебных животных будут также распространяться положения гражданского законодательства. Таким образом, руководствуясь п. «о» ст. 71 Конституции РФ, правовое регулирование порядка обращения с любой категорией животных, в том числе и служебных, находится в ведении Российской Федерации и подлежит закреплению посредством издания федеральных законов и иных нормативно-правовых актов федерального значения. Тем не менее, п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

¹¹ О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон [от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014)] // Собрание законодательства РФ, 2011. № 4795. Ст. 12.

тов Российской Федерации» предусмотрена возможность передачи отдельных полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов федерации путем издания соответствующего федерального закона¹².

Исходя из содержания официального отзыва Правительства Российской Федерации законопроект «Об ответственном обращении с животными» противоречит Закону РФ от 14.05.1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», что выражается во включении полномочия по утверждению правил утилизации трупов животных в перечень полномочий, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов федерации, в то время как порядок утилизации трупов животных должен устанавливаться федеральными органами государственной власти. Кроме того, необходимо исключить из положений п. 4 ч. 1 ст. 12 проекта закона «Об ответственном обращении с животными» фразу «органов местного самоуправления», поскольку ст. 2 Закона РФ «О ветеринарии» определяет ветеринарное законодательство, как состоящее из нормативно-правовых актов Российской Федерации и субъектов федерации¹³. С целью приведения законопроекта «Об ответственном обращении с животными» в соответствие с нормами российского законодательства, устанавливающего ветеринарные требования, следует исключить из п. 1 ч. 1 ст. 12 рассматриваемого законопроекта ссылку на законодательство органов местного самоуправления, а п. 8 ч. 1 изложить в следующей редакции: «8) соблюдать правила утилизации и уничтожения трупов животных».

Помимо вышеназванных замечаний, в официальном отзыве Правительства РФ также указывается на несоответствие проекта закона «Об ответственном обращении с животными» требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это несоответствие проявляется в виде положения ст. 23, а также ч. 3 ст. 18 законопроекта «Об ответственном обра-

¹² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон [от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014)] // Собрание законодательства РФ. 1999. № 598. Ст. 26.

¹³ О ветеринарии: закон РФ [от 14 мая 1993 г. № 4979/1-1 (ред. от 04.06.2014)] // Российская газета. 2001. № 256. Ст. 2.

щении с животными», где к полномочиям органов местного самоуправления отнесено размещение заказов на выполнение работ по отлову безнадзорных животных, а также иные полномочия в области обращения с животными¹⁴. Таким образом, для доработки законопроекта в части несоответствия его требованиям законодательства Российской Федерации об организации местного самоуправления в Российской Федерации необходимо исключить ст. 23 законопроекта «Об ответственном обращении с животными», а ч. 3 ст. 18 изложить в следующей редакции: «В целях отлова безнадзорных животных органы государственной власти, органы местного самоуправления, в случае если они наделены государственными полномочиями, размещают заказы на выполнение работ по отлову безнадзорных животных в соответствии с федеральным законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд на основании письменных заявок государственных органов, юридических и физических лиц».

В проекте федерального закона «Об ответственном обращении с животными» содержится положение о регистрации животных (ст. 13), где в качестве одной из целей данной процедуры указано формирование единой базы данных животных на уровне субъектов федерации. Однако порядок формирования такой базы законопроектом не определен. По нашему мнению, для исправления данного пробела в законопроекте необходимо дополнить содержание ст. 13 ссылкой на реализацию уполномоченными органами государственной власти субъектов федерации в сфере ветеринарии функциями, направленными на разработку правил по формированию и ведению единой базы данных по идентификации животных на уровне соответствующего субъекта федерации. Что касается формы и порядка выдачи регистрационного удостоверения, которое согласно ч. 7 ст. 13 законопроекта отнесено к ведению Российской Федерации, то целесообразным будет дополнить ст. 21 проекта закона соответствующим полномочием федеральных органов государственной власти.

¹⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон [от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014)] // Собрание законодательства РФ, 2003. № 675. Ст. 86.

Последним недостатком законопроекта «Об ответственном обращении с животными», прокомментированном в отзыве Правительства РФ, стало содержание ст. 24, которая не определяет какой именно федеральный орган государственной власти будет обладать полномочиями по осуществлению функций в сфере контроля и надзора за обращением с животными, в связи с тем, что в настоящее время ни один федеральный орган исполнительной власти не наделен полномочиями в сфере обращения с животными. Мы считаем, что такого рода полномочиями, выраженными в виде правотворческих и надзорных функций по исполнению требований законодательства в области обращения с животными должна обладать Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также подведомственные департаменты на уровне субъектов федерации. Это связано с направленностью данной службы на предупреждение болезней животных и их лечение, а также заинтересованностью в наличии информации обо всех животных, находящихся в частной либо муниципальной собственности.

Хотелось бы отметить, что в ряде нормативных актов федерального уровня, регулирующих порядок обращения с животными, подчеркивается соблюдение принципа гуманизма при взаимодействии человека как с животными, обитающими в естественной среде обитания, так и с домашними животными. Среди них Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (статья 40), Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 2), Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 137). Тем не менее, ни проект закона «О защите животных от жестокого обращения», ни законопроект «Об ответственном обращении с животными», которые главным образом направлены на достижение цели по соблюдению принципов гуманизма в сфере порядка обращения с животными, не содержат определения «гуманное отношение к животным». В связи с чем, мы предлагаем дополнить ст. 2 проекта закона «Об ответственном обращении с животными» указанным определением. Так, руководствуясь содержанием термина «гуманность», представленному в словарях, в соответствии с которыми гуманность определяется как любовь,

внимание к человеку, уважение к человеческой личности; доброе отношение ко всему живому¹⁵, можно говорить о том, что гуманное отношение к животным – это сочетание гармоничных отношений между человеком и животным, выражающееся в абсолютном учете человеком естественных потребностей животных, включая потребность в эвтаназии в случае неизлечимой болезни, приносящей животному страдания.

Таким образом, проведя анализ двух проектов законов в области установления порядка обращения с животными, а также их защиты, мы приходим к мнению о необходимости в осуществлении третьей попытки по принятию федерального закона в данной сфере с учетом исправления замечаний, выявленных в двух предыдущих законопроектах.

Шмелев Иван Валерьевич,

*к.ю.н., старший преподаватель
кафедры финансового права*

Российского государственного университета правосудия

ДИСКУССИЯ О НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Административное право, как и любая другая отрасль права, подвержена модификациям, причиной которой являются, в том числе изменения общественных отношений и их международного правового регулирования.

Как справедливо отметил профессор Альфред Аман, ролью законодательства в эпоху глобализации является помощь в создании стабильной институциональной архитектуры, необходимой, чтобы демократия работала не только на публичном уровне, но и в сфере частного сектора¹.

В этой связи необходимо заметить, что одной из характеристик административно-правовых норм является их направлен-

¹⁵ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. Ст. 11.

¹ A. Aman Jr. "The Democracy Deficit" (2004). P. 136.

ность на достижение баланса публичного и частного интереса, необходимого для эффективного управления обществом.

Роль стабилизатора публичных и частных интересов, а также основ правоотношений выполняют принципы, положения закладывающие правовой фундамент для будущих норм.

Очевидно, что принципы административного права в национальных правовых системах толкуются по разному, но тем не менее образуют некую общность идей, характерных для современного общества.

Имеется в виду, прежде всего, принцип законности, равно как и совокупность ценностей доктрины верховенства закона, а также доктрина хорошей администрации, также состоящая из принципов, таких как прозрачность, участие, ответственность, подотчетность, уважение прав и свобод человека, справедливость, разумность, доступность правосудия, открытость².

Необходимость выработки точных критериев хорошей администрации стала очевидной истиной среди ученых развитых государств, труды которых в свою очередь положили начало соответствующему реформированию национальных законодательств³, и указанные принципы стали частью действующего законодательства⁴.

Перечисленные принципы лежат в основе многих национальных правовых систем⁵. Они закрепляют правовые основы для современных государств, а также механизмы функционирования гражданского общества, во главе с высшей в иерархии принципов ценностью – человеком.

Однако единого понимания принципов административного права априори не может быть. Во-первых, административное право – преимущественно западное творение, оберегающее интересы

² European Commissions' White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final (2001) OJ 287/1. Aronson M., Dyer B., Groves M. *Judicial Review of Administrative Action* (3d edition, 2004). P. 1.

³ <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>,
<http://www.goodgovernanceguide.org.au/>

⁴ См. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>

⁵ <http://www.un.org/en/ruleoflaw/>, <http://www.ruleoflaw.org.au/principles/>,
<http://www.lexisnexis.co.uk/en-uk/about-us/rule-of-law.page>,
<http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/publiced/features/Part1DialogueROL.authcheckdam.pdf>

западных цивилизаций. Копирование его положений в странах с развивающейся экономикой без соответствующей материально-технической, социально-культурной, правовой и идеологической подготовки может повлиять на них неблагоприятным образом, в том числе привести к локальным вооруженным конфликтам⁶. Во-вторых, идея глобального административного права на одной из стадий своей реализации может привести к нежелательной юридикации (чрезмерного правового регулирования) политических процессов.

И хотя возможность срастания национальных правовых систем рассматривается исключительно гипотетически, изучение данной проблематики необходимо с целью обобщения зарубежного опыта с возможностью его адаптации в части формирования единых правовых принципов в странах СНГ.

В национальных системах административное законодательство действует в рамках принятой политической системы и конституции, которые тесно связаны друг с другом. Степень развития данной отрасли зависит от ее места в системе права конкретной страны, а также от постоянно меняющегося содержания административной деятельности государства.

В качестве примера действия принципов административного права, с учетом уникальности национальных систем, возьмем уже сложившуюся соответствующую практику стран Евросоюза.

Безусловно, Европейский союз, являющийся одним из наиболее сложных международных политических режимов, обладает наиболее развитым транснациональным законодательством. Так вот, упомянутые принципы административного права находят отражение во множествах актах формирующих конституцию Евросоюза, в том числе в преамбуле к Хартии основных прав и свобод.

Для идентификации принципов, необходимо принять во внимание дуализм природы самих принципов. С одной стороны принципы содержат этическую составляющую, которая делает принцип гуманным, человеко-ориентированным. С другой – правовой постулат, на котором базируются, и при помощи которого интерпретируются иные нормы данной отрасли права. В целом,

⁶ <http://www.un.org/ru/preventgenocide/rwanda/rwandagenocide.shtml>

оба элемента способствуют формированию крепких моральных устоев и соответствующих ценностей современного общества⁷.

В современном обществе господствуют демократия и верховенство закона. Принцип верховенства закона предписывает правительству и другим органам исполнительной власти действовать в рамках полномочий, соблюдать надлежащие процедуры и предоставлять равный доступ к правосудию и иным правозащитным механизмам⁸.

В целом, принципы образуют систему с единой иерархией. Так, к примеру, на конституционном уровне, принцип верховенства закона генерирует принцип права на судебную защиту, административное законодательство дополняет толкование данного права принципами надлежащего процесса, включая право быть заслушанным, правом на мотивированное решение и так далее. Понимание иерархии принципов важно для интерпретации норм права, системности толкования законов.

Ключевой принцип доступа к правосудию наравне с принципом надлежащего процесса включены во множество актов, в том числе статью 6(1) Европейской конвенции по правам человека⁹. Собственно, сама конвенция стала неким толкованием принципа высшей ценности человека для всего мирового сообщества. А это уже говорит об универсальности указанного принципа.

Европейская система признает первичной функцией административного законодательства контроль за публичной властью¹⁰. Принцип верховенства закона служит этой цели, предписывая правила для публичной администрации. Данный принцип был заложен в системах административного законодательства сложившихся в течение 19 столетия, в основном в контексте конституций, которые уделяли большое внимание функциональному разделению властей¹¹. Административное законодательство обязывает

⁷ Cane P. *Responsibility in Law and Morality*. Hart Publishing, 2002.

⁸ Cotterell R. *Law's Community. Legal Theory in Sociological Perspective*. 1995. P. 164–177.

⁹ <http://base.garant.ru/2540800/>

¹⁰ Shapiro “Administrative Law Unbounded”, 8 *Indiana Global Legal Studies*. 2001. P. 369.

¹¹ Allison J. *A Continental Distinction in the Common Law, A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*. Oxford University Press, 1996.

публичную администрацию действовать правомерно, в рамках закона, и (или) не превышать делегированных полномочий.

Понимание правоприменителя каким целям служит принцип, какова история его происхождения, дает представление законодателю о том, как и в каких сферах он должен быть установлен, какие правоотношения должен затрагивать.

Также важно отметить, что не все принципы могут считаться правовыми. Это касается доктрины хорошей администрации, которая включает в том числе следующие принципы: подотчетность, прозрачность, доступ к информации, участие, право на независимое судебное разбирательство, надлежащие процессуальные права, разумность, пропорциональность и законные ожидания¹².

Для полноценной интеграции вышеописанной доктрины должен быть соблюден минимум требований, среди которых эффективная государственная служба, независимая судебная система, подотчетная администрация публичных фондов, независимый аудитор ответственный перед законодателем, уважение к закону и правам человека на всех уровнях государственного управления, плюралистичная институциональная структура и свободная пресса¹³.

Необходимо помнить, что между странами, в которых действует указанная доктрина, и странами СНГ лежит правовая и культурная пропасть, преодолеть которую международному сообществу препятствует, в том числе, разобщенность политических целей, что в свою очередь мешает ее интеграции в отечественное правовое поле.

В целом, тенденция развития и сближения государств СНГ указывает на возможность формирования единого правового поля, с общими принципами административного права (схожими с рассмотренными в настоящей статье), что приведет к усилению союза, его влияния на международной арене.

При этом, для отечественного правоприменителя особенно важно восприятие принципов как единой системы, для чего в пер-

¹² Schwarze J. Administrative Law under European Influence. 1996.

¹³ Grindle. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. 2004. P. 525.

вую очередь необходимо изменить отношение к принципам права, ставить их выше норм соответствующих отраслей, руководствоваться ими при правоприменении, формируя единообразную практику.

Уткин Владимир Владимирович,
*аспирант кафедры административного
и финансового права Гуманитарно-экономического
института им. В.С. Черномырдина,
Университета машиностроения (МАМИ),
7432640@bk.ru*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассмотрены основные направления государственного регулирования национальной системой стандартизации и административно-правовые механизмы использования стандартизации для повышения конкурентоспособности отечественной экономики в условиях глобализации.

Ключевые слова и фразы: государственное управление, глобализация, конкурентоспособность, национальная система стандартизации, экономическая интеграция, административно-правовые механизмы, стандартизация.

В настоящее время очевидно, что свободный рынок перестал быть саморегулирующейся или самокорректирующейся системой, что он не способен решать важнейшие проблемы, стоящие перед обществом, и что, разрешая одни проблемы, рынок порождает множество других, не менее серьезных и взрывоопасных. Уже давно доказано, что имеется определенная часть экономического пространства, где рынок «проваливается и не срабатывает».¹ По своей природе социально-экономические процессы являются вероятностными, стохастическими, которым присуща различная степень неопределенности, а принятие решений в условиях конкурентного рынка сопряжено с немалым предпринимательским риском. Для устранения «провалов» рынок нуждается в поддержке

¹ Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций: учебное пособие. М.: Изд-во МГУ им. М.В. Ломоносова, 1985. С. 18.

государства – в создании соответствующей инфраструктуры, рамочных условий и правил игры для всех субъектов экономики. Поэтому развитые страны стали признавать необходимость вмешательства государства в действие рыночного механизма, который не может существовать сам собой, вне общества и отдельно от государства.

В современных условиях экономической глобализации важным фактором жизнеспособности и экономического развития страны является достижение конкурентного преимущества, так как ни одна страна или конкретная компания не в силах противостоять все более возрастающему влиянию конкуренции, поскольку за «внешней оболочкой» глобализации, призывающей к усилению кооперации и взаимовыгодному партнерству находится жесткая конкурентная глобальная среда. Особенное значение вопрос конкурентоспособности страны приобретает в наши дни.²

Место и роль государства в экономике каждой страны определяется эффективностью применяемых мер и средств государственного регулирования, с помощью которых решаются различные социально-экономические и иные задачи. В современных условиях наблюдается усиление государственного воздействия на экономические процессы, меняются организационные формы взаимодействия государственных органов с хозяйствующими субъектами, происходят существенные сдвиги в целях, механизме, аппарате управления, в сочетании государственного и рыночного механизмов регулирования. Это – общая тенденция, характерная для большинства стран с развитой экономикой.³

Стандартизация является одним из ключевых факторов создания эффективных условий для формирования и реализации государственной промышленной и социально-экономической политики, включая создание активной конкурентной среды, внедрение инноваций, устранение барьеров во внутренней и внешней торговле, увеличение на этой основе объемов инвестиций. При этом мировой опыт свидетельствует, что усилия государства в

² Российская газета 19.09.2014 г. Будет сделано в России. Владимир Путин провел Госсовет по развитию бизнеса. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/19/putin.html>.

³ Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России. М., 2005. С. 267.

сфере стандартизации дают больший прирост ВВП, чем действия в сфере тарифного регулирования.⁴

В условиях глобализации и экономической интеграции представляется актуальным исследовать действующую в России систему правового регулирования национальной системы стандартизации, особенности административно-правовых механизмов государственного управления в сфере стандартизации с позиции ее функционирования в условиях глобализации и экономической интеграции.

Общепризнанными правовыми формами государственного (административно-правового) регулирования выступают законы, подзаконные и судебные акты. «Промышленное общество, основанное на рыночных отношениях и предполагающее значительную свободу выбора, немислимо без правовой системы, без власти закона»⁵.

Национальная система стандартизации представляет собой взаимосвязанную совокупность организационно-функциональных элементов, документов в области стандартизации, определяющих в том числе правила и процедуры стандартизации для осуществления деятельности по установлению требований и характеристик в целях их добровольного многократного использования⁶.

Глобализация и ее основная часть экономическая интеграция, для которой характерны ускоряющиеся темпы развития инновационных технологий и формирование глобальных рынков, при усиливающемся доминировании экономически развитых стран подкрепляется, прежде всего, концентрацией в этих странах интеллектуальных ресурсов, позволяющих развивать принципиально новые формы экономических отношений между странами. В этих условиях глобализации, для каждого государства стандартизация становится важным ресурсом экономического развития государства.

⁴ Переверзева Ю.В. Реформирование системы технического регулирования в России: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. Ростов н/Д, 2005. 164 с. РГБ ОД, 61:05-8/2819.

⁵ Цит. по: Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. М.: Культурная инициатива, 1992. Т. 1. С. 9.

⁶ Концепция развития национальной системы стандартизации Российской Федерации на период до 2020 года.

Развитие национальной системы стандартизации представляет собой предметную деятельность государства, которая должна обеспечивать функционирование всех сегментов отечественной экономики. Сама же стандартизация, тенденции ее развития должны опережать развитие экономики и являться базисом возникновения ее новых инновационных сегментов, что возможно только при эффективном государственном управлении, позволяющем раскрыть инновационность, как основную функцию органично присущую стандартизации.

Организационно-функциональную структуру национальной системы стандартизации составляют:

- национальный орган по стандартизации (Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии);
- федеральные органы исполнительной власти, а также организации, осуществляющие функции государственных заказчиков при выполнении работ по стандартизации;
- технические комитеты по стандартизации;
- совещательные органы по стандартизации;
- межотраслевые советы по стандартизации;
- службы стандартизации юридических лиц;
- организации (в том числе научные), деятельность которых связана с работами в области стандартизации.

В состав федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов входят:

- национальные стандарты;
- правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;
- применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- стандарты организаций;
- своды правил;
- международные стандарты, региональные стандарты и региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов;

– надлежащим образом заверенные переводы на русский язык международных стандартов, региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, принятые на учет национальным органом по стандартизации;

– предварительные национальные стандарты.

Одним из показателей влияния глобализации на административно – правовые механизмы регулирования в сфере стандартизации является тот факт, что в настоящее время в информационный фонд международных стандартов включено более 24 000 стандартов. За период с 2006 по 2010 гг. принято и введено в действие более 3000 документов по стандартизации. Уровень их гармонизации с международными стандартами составляет 70 процентов.⁷

К числу основных изменений в области стандартизации обусловленных влиянием глобализации, можно отнести:

– резкое ускорение развития различных сегментов экономики, что в свою очередь, вызывает необходимость изменения акцента от технического регулирования в область стандартизации;

– переход к информационному обществу, вызывающий значительное расширение масштабов конкуренции и применения новых технологий, в том числе и в стандартизации;

– возникновение и рост глобальных проблем в мировой экономике и, как следствие, в национальных экономиках, которые могут быть решены лишь в результате международного сотрудничества в сфере стандартизации.

Непременным условием устойчивого развития и нормального функционирования национальной системы стандартизации ее развития в условиях глобализации является согласованная, объективно отражающая реальные процессы в экономике и обществе правовая база.

Законодательную и нормативную основу национальной системы стандартизации в настоящее время составляют:

– Конституция Российской Федерации;

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2012 г. № 1762-р.

- международные соглашения, регулирующие вопросы стандартизации;
- Федеральный закон «О техническом регулировании»⁸, определивший правовые основы стандартизации в Российской Федерации, участников работ по стандартизации, правила стандартизации, правила разработки стандартов и добровольность их применения, правила использования документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований национальных технических регламентов;
- нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам стандартизации;
- документы в области стандартизации, используемые на территории Российской Федерации.

Очевидно, что в современных условиях потребности быстро развивающейся экономики, с одной стороны, и необходимость обеспечения стабильности подверженного кризисам глобального рынка, с другой стороны, ставят задачу совершенствования законодательного и, прежде всего, административно-правового регулирования общественных отношений в области стандартизации. Административно – правовые акты в области стандартизации должны быть направлены на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции, на модернизацию, технологическое и социально-экономическое развитие России, на повышение обороноспособности государства и повышение его конкурентоспособности.

Существующие правовые проблемы государственного управления национальной системой стандартизации в значительной степени обусловлены тем, что стандартизация в правовом аспекте в основном рассматривается как инструмент обеспечения выполнения требований как правило, только технических регламентов.

Поэтому и в действующем законодательстве еще не в полной мере отражены положения, определяющие разработку адми-

⁸ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. 23.06.2014) «О техническом регулировании».

нистративно-правовых актов регламентирующих процедурные механизмы в области стандартизации.

Анализ правоприменительной практики в области стандартизации свидетельствует, что единственная гл. 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», посвященная стандартизации, имеет бессистемный, фрагментарный характер, а заложенные в ней цели и принципы стандартизации механически и не в полном объеме заимствованы из утратившего силу закона еще от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации». Нормы указанной главы не учитывают роль и возможности стандартизации в современных условиях глобализации, а также проводимой государственной политики по международной интеграции страны в мировую экономику⁹.

В этой связи стала очевидной необходимость разработки и принятия базового Федерального закона «О стандартизации»¹⁰.

Законопроект формирует стандартизацию как систему правовых отношений между всеми субъектами – участниками работ в области стандартизации, определяя статус и роль стандартизации как ключевого фактора поддержки государственной социально-экономической политики и эффективного инструмента обеспечения конкурентоспособности отечественной промышленности в условиях глобализации.

В законопроекте закреплены цели и основные направления государственной политики в области стандартизации, которая обеспечивается формированием и реализацией единой политики, участием в работах в области стандартизации органов государственной власти всех уровней, государственных корпораций, обеспечением координации такой работы, участием в работе по международной, региональной и межгосударственной стандартизации, поддержкой бизнес-сообщества в работах в области стандартизации, государственного материального и финансового обеспечения проведения таких работ.

⁹ Пояснительная записка к проекту ФЗ О Стандартизации Консультант+. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=120407>

¹⁰ Проект федерального закона № 555391-6 «О стандартизации в Российской Федерации» (вносится Правительством Российской Федерации). URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/550527/#ixzz3HqW5e7Jn>

В современных условиях глобализации законопроектом определены формы международного сотрудничества – это участие в работе руководящих органов международных и региональных организаций по стандартизации, участие в работе технических комитетов по стандартизации, разработка международных, региональных и межгосударственных стандартов.

Подводя итог можно выразить уверенность, в том, что с принятием Федерального закона «О стандартизации» в Российской Федерации активно заработает правовая база для построения национальной системы стандартизации, отвечающей современным требованиям и позволяющей решать широкий круг государственных и социально-экономических задач для обеспечения суверенитета страны, единства и целостности ее экономического пространства, диверсификации экономики, преодоления технологического отставания, модернизации российской экономики в целях повышения ее конкурентоспособности в условиях глобализации.

Абдурахманов Кади Магомедович,
*студент 4-го курса юридического института
Российского университета дружбы народов
kadi.a@outlook.com;*

Зеленцов Александр Борисович,
*д.ю.н., профессор кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

ИСЛАМСКИЙ БАНКИНГ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

Статья раскрывает содержание понятия «исламский банкинг», его интеграцию и формирование в странах с не мусульманской системой права. Основное внимание в работе автор акцентирует на вопросах функционирования данного института в период финансового кризиса и глобализации. Также, автор акцентирует внимание на возможностях реализации исламского банкинга в Российской Федерации.

Ключевые слова и фразы: исламские финансы; исламский банкинг; исламский финансовый институт; глобализация; шариат; ростовщичество.

Закрытие европейских и американских финансовых рынков, периодические санкционные меры вынуждают российские бан-

ки и компании искать новые источники привлечения средств. Разворот на Восток – актуальный тренд современной экономической политики России. Сейчас он воспринимается в основном как выход на рынки Китая, Гонконга, Сингапура для привлечения капитала. Однако, отправным пунктом подобной «восточной» переориентировки послужило появление и развитие такого финансово-правового феномена как *«Исламский банкинг»*, еще за долго до *новой* антироссийской политики запада.¹

Мусульманские финансы явление сравнительно новое, еще несколько десятилетий назад о мусульманских финансах никто не слышал. Сейчас за право первенства соперничают несколько исламских банков. Один из них появился в 1963 г. в египетском городе Мит-Гамр и использовал сбережения населения для выдачи кредитов на основе совместного долевого участия. Банк действовал негласно, так как его создатель Ахмад Эль-Наджар хотел избежать обвинений в религиозном фундаментализме. По другому обстояли дела с банком Perbadanan Wang Simpanan Bakal-Bakal Najī (PWSBH), созданный в Малайзии в 1963 г. для того, чтобы правоверные могли копить сбережения на обязательное паломничество в Мекку (Хадж). Но современные исламские банки, в которых весь набор предоставляемых услуг не противоречит шариату, стали появляться в середине 1970-х гг. после учреждения Исламского банка Дубая (Dubai Islamic Bank). Становлению исламского банкинга способствовали два фактора: крупные нефтяные богатства, буквально свалившиеся на монархии Персидского залива, и исламская революция в Иране.

На сегодняшний день в мире действует около 300 исламских банков с совокупным капиталом более 700 млрд дол. При этом только рынок например *суккука* – исламских облигаций – оценивается в полмиллиарда долларов. По расчетам Азиатского банка развития, в сфере исламских финансов находится около 1 трлн дол. Малайзия к примеру, уже несколько лет ассоциирует себя как центр исламских финансов в Азии. Сегодня там расположены пять банков, предоставляющих исключительно исламские финансовые услуги. Кроме того, девять местных банков и 14 ино-

¹ Абу Мухаммад Булгари. Развитие исламских банков на фоне мирового кризиса. 2008 г.

странных банков, таких как HSBC, Oversea-Chinese и Standard Chartered, предлагают продукты, отвечающие требованиям шариата.

Интерес к исламским банкам также вызван тем, что вопреки всему происходящему в период глобального финансового кризиса исламские банки показали удивительную устойчивость и реально доказали, что вполне могут стать источником инвестиций для многих экономик мира. Мировой финансовый кризис потряс США, дал о себе знать в Европе, но почти не затронул страны с исламской экономикой². Не было зарегистрировано и случаев о крушении крупных исламских банков, главное отличие которых от традиционных кредитных учреждений в отсутствии ссудного процента и запрете вкладывать средства в бизнес, несовместимый с религиозными нормами (азартные игры, производство алкоголя, спекуляции с ценными бумагами и т.д.).

Подобные испытания времени в форс-мажорных обстоятельствах показывают, что банки, работающие по законам шариата, говорят о своей устойчивости и способности выдержать натиск негатива, охватившего большинство стран. С подобными заявлениями выступили банки Бахрейна, Сирии, Малайзии, Объединенных Арабских Эмиратов и еще ряда других государств, где финансовые структуры в своей деятельности опираются на каноны ислама. При таком развитии событий, когда согласно докладу Международного валютного фонда, убытки традиционных кредитных учреждений ко второму полугодю 2015 г. превысят 7 трлн дол., это обстоятельство, по меньшей мере, вызывает интерес³.

Касательно Европы необходимо отметить, что первый европейский исламский банк — Исламский банк Британии (*Islamic Bank of Britain*) открылся в Лондоне в 2002 г. Сейчас в английской столице работают уже пять мусульманских банков, и если в Азии на почетное звание центра исламских финансов претендует Малайзия, то на европейском континенте наиболее упорно это делает

² Батяева А.Р., Прошунин М.М. О статусе должностного лица, ответственного за создание и функционирование системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в кредитной организации // Банковское право Издательство «Юрист». 2009. № 5

³ International Monetary Fund report. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/index.htm>

Великобритания, а затем позицию занимает Франция⁴. На мой взгляд, подобная концентрация исламских банков в Европе обусловлена во первых, заинтересованностью самих банков в привлечении крупных капиталов из развитых стран арабского востока, а во вторых с большим притоком мусульман, которые обосновываются в европейских странах.

Примечательно, однако, что Европа далеко не единственный регион, куда устремилась система исламских финансов. На сегодняшний день ряд стран СНГ адаптировал свое банковское законодательство под деятельность исламских банков. Не трудно догадаться, что это такие страны как Казахстан, Азербайджан и Киргизия, где подавляющее большинство жителей мусульмане по вероисповеданию.

К примеру, в настоящее время азербайджанский «*Ковсар Банк*» проводит четыре вида операций в соответствии с исламскими основам финансирования: инвестиционные счета, основанные на договоре *мудароба* (делка, по которой одна из сторон предоставляет капитал, а другая свои предпринимательские способности для использования этого капитала), кредиты предпринимателям и компаниям на принципах *мушарака* (совместное доленое участие), кредиты на основе облигаций *сужук* (среднесрочные и долгосрочные ценные бумаги, обеспеченные материальными активами), и кредиты на принципах *иджарам* (договор аренды или лизинга, предмет которого определен изначально). Операции *муробаха* (финансирование торговой деятельности в качестве торгового посредника с предоставлением коммерческого кредита) банк не практикует, поскольку согласно закону о банках и банковской деятельности в Азербайджанской республике, банки не имеют право заниматься торговой деятельностью.⁵

Практика деятельности исламских банков в Кыргызской республике также вызывает большой интерес. Так, ОАО «*Эко-Банк*» в соответствии с Пилотным проектом, регламентированным Меморандумом о взаимопонимании между Кыргызской Респуб-

⁴ Ильдус Рафиков. Исламский банкинг во время финансового кризиса. URL: <http://orientir.ac/kazakhstan/articles/finance/>

⁵ Закон о банках и банковской деятельности в Азербайджанской республике, глава 4. URL: <http://policy.mofcom.gov.cn/english/>

кой, Исламским банком развития и ОАО «ЭкоБанк», ратифицированным указом президента Кыргызской Республики 373 от 12 июля 2006 г и Положением «О реализации исламских принципов финансирования в Кыргызской Республике в рамках Пилотного проекта», который утвержден постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики 32/2 от 30 октября 2006 г. С 2005 г. было принято 16 нормативных актов по относительно работы исламских банков в данной республике.

Необходимо отметить, что требования к работе исламских банков на международном уровне регулируется стандартами издаваемыми Организацией по бухгалтерскому учету и аудиту исламских финансовых институтов (**AAOIFI**), которые Киргизия успешно восприняла. Страны и организации могут быть членами данной организации на добровольных началах. Данные стандарты **AAOIFI** носят рекомендательный характер, и каждая страна в рамках общих навигационных стандартов может разработать свой «персональный» стандарт в рамках страны либо банка, тем не менее, одним из обязательных требований к исламским банкам является наличие шариатского совета. В вышеупомянутом ОАО «ЭкоБанк», шариатский совет действующий на основании Положения о шариатском совете банка, представлен экспертами их Киргизии и зарубежных стран – представителями Бахрейна и Малайзии. Помимо самого шариатского совета, созываемого на регулярной основе, в ОАО «ЭкоБанк» имеется шариатский отдел, который взаимодействует с шариатским советом на постоянной основе.

В силу развития института исламского банкинга в данном регионе неудивительно то, что по состоянию на начало апреля 2009 г. банком было проведено операций по исламским принципам финансирования на сумму более 9,15 млн дол. США, которые охватили около 395 проектов в таких отраслях, как ипотека, домашнее и сельское хозяйство, транспорт, торговля, строительство и т.д.⁶

Наиболее удачной, на мой взгляд, является законодательная практика в Республике Казахстан, так как после тщательного

⁵ Калимуллина М.Э. Исламский банкинг в России и странах СНГ в условиях Мирового финансового кризиса: Теория и практика. М.: Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 2009. 268 с.

согласования 12 февраля 2009 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организации исламского финансирования»⁷.

Подготовка соответствующего пакета изменений в законодательные акты Республики Казахстан вступила в свой кульминационный этап почти одновременно с началом мирового финансового кризиса.

Итак, принятый Закон закрепляет два краеугольных принципа исламского финансирования:

1) при эмиссии исламских ценных бумаг эмитент не вправе начислять вознаграждение в виде процентов от стоимости исламских ценных бумаг, а также гарантировать доход по исламским ценным бумагам;

2) средства, полученные в результате эмиссии и размещения исламских ценных бумаг, не должны быть направлены на финансирование деятельности, связанной с производством и (или) торговлей табачной, алкогольной продукцией, игорным бизнесом, боеприпасами и оружием, а также иных видов предпринимательской деятельности, финансирование которых запрещено советом по принципам исламского финансирования.

Также, в соответствии со ст. 52-1 данного закона, был учрежден Совет по принципам исламского финансирования, который имеет право дополнительно определять ряд иных обязательств для соблюдения требования к деятельности эмитента исламских ценных бумаг. Одним из полномочий совета вызывающий особый интерес, является то, что в случае признания советом по принципам исламского финансирования заключенной, но не исполненной или частично исполненной сделки не соответствующей требованиям Закона, подобная сделка по требованию исламского банка досрочно расторгается, а полученный доход исламского банка по такой сделке должен быть направлен на благотворительную деятель-

⁷ Закон Республики Казахстан от 12 февраля 2009 г. № 133-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и деятельности исламских банков и организации исламского финансирования».

ность, что в свою очередь демонстрирует высокую социальную направленность исламских финансов.

В России еще в предкризисных условиях, интерес к исламскому банкингу повысился в самых различных кругах и существенно возрос с его началом.

Официальных заявлений в рамках различных мероприятий о создании исламских банков в их чистом виде, за недавнее время звучало множество: это и заявления председателя Центробанка Бахрейна во время Российско-Бахрейнского Бизнес-Форума в декабре 2008 г. о намерении основать исламский банк в России, и планы создания российско-саудовского банка в рамках Российско-Саудовского Делового Совета. Также, в апреле 2008 прошло 2 международных семинара по исламскому банкингу и страхованию в Татарстане. Международный банковский клуб «Аналитика без границ» и Национальная Валютная Ассоциация организовали круглый стол на тему «Исламский банкинг: сущность и возможности для российского финансового рынка», в декабре 2008 г. Международным союзом экономистов был проведён крупный круглый стол на тему исламской экономики, а 17–18 марта 2009 г. в Москве прошла Международная конференция «Исламский банкинг: специфика и перспективы». По результатам конференции компания «ВТБ-Капитал», инвестподразделение группы ВТБ, сообщила о своем намерении развивать в России и странах СНГ исламские финансовые услуги. Кроме того, ВТБ рассматривает возможность размещения на рынках капитала Ближнего Востока исламских облигаций – *сукук*.

Интересен тот факт, что представители РПЦ также проявляют интерес в введении подобного банкинга. В ноябре 2014 протоиерей Всеволод Чаплин предлагал создать в России систему православного банкинга, основанную на этических правилах, подчеркивая, что это уже успешно сделали мусульмане. По его мнению, российскому банковскому сектору следует отказаться от валют и экономических инструментов, связанных с недружественными России глобальными финансовыми центрами. Таким образом, не исключено и внедрение некой «гибридной» модели бан-

кинга в России, так как цели и задачи подобного банкинга не зависят от принадлежности этого института к той или иной религии⁸.

Что касается функционирования подобных банков на территории России, то можно привести пример с татарстанским банком «Бадр-Форте», который действовал 15 лет и был заметным звеном в отношениях со странами Организации Исламская конференция, куда Россия вошла в качестве наблюдателя. Однако в декабре 2006 года лицензия у него была отозвана. В сообщении Центрального Банка утверждалось, что банк не отправлял в срок сообщения об операциях, подлежащих обязательному контролю. В период с мая по август 2006 г. по счетам клиентов банка проведены операции в размере 33,8 млрд руб.

В другом регионе нашей страны, в Республике Дагестан, также имеются зачатки формирования исламского банкинга. Существенная доля населения не обращается к традиционным банковским услугам, считая их противоречащими религии и запретными, что в свою очередь обостряет необходимость внедрения исламского банкинга в регионе. На уровне учебных заведений и различных организации ведутся переговоры с зарубежными инвесторами относительно внедрения данного института.

Так, представитель Ассоциации банков Дагестана (АДБ) Полина Гвоздь считает, что запрет на взимание фиксированного процента и сложные финансовые инструменты помогли исламским банкам избежать колоссальных убытков вследствие неуплаты долгов. Отсутствие ставки процента по ссудам с одной стороны, сдерживает инфляцию и инвестиционные риски, с другой стороны, этот фактор оказывает и сдерживающее влияние на активность инвестиций. В итоге получается стабильная в долгосрочном периоде экономика, которая, тем не менее, на сравнительно коротком отрезке времени может проигрывать западной экономической модели по темпам роста. Впрочем, в периоды экономических спадов, характерных для западной кредитной экономической модели, она это отставание у западной модели отыгрывает. Сейчас как раз период такого спада, что отражается в росте интереса инвесторов к

⁸ Русская служба BBC. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/rolling_news/2014/12/141222_rn_russian_church_banking

традиционным исламским инструментам инвестиций и займований.⁹

Однако качественные результаты можно оценивать лишь при наличии практической реализации, практическое воплощение не отдельных операций или механизмов, а полноценного банка¹⁰. Таким образом, наличие традиционного исламского банка в России препятствует наше законодательство в котором отсутствует даже терминологии по исламским финансам, нет аналогов понятий, используемых в международной практике в рамках деятельности, соответствующей исламским принципам. Нигде в российских юридических документах не прописано, что такое «исламский финансовый институт» или «банк, действующий с соблюдением исламских финансовых принципов», «сукук», «мудароба» и т.п.

Резюмируя необходимо подчеркнуть, что успешное развитие исламского банкинга в России требует создания базисного законодательства с внесением поправок в законы «О банках и банковской деятельности», а также «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Налоговый Кодекс РФ, «О рынке ценных бумаг» внесения изменений в Гражданский Кодекс РФ, и другие законодательные акты.

⁹ Исламские принципы финансирования: комментарии экспертов, Ильяс Зарипов, г. Москва, 20 августа 2014 г. URL: http://arb.ru/b2b/discussion/islamskie_printsipy_finansirovaniya-9834871/

¹⁰ Калимуллина М.Э. Исламский банкинг в России и странах СНГ в условиях Мирового финансового кризиса: Теория и практика. М.: Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 2009. 267 с.

Беседина Анна Станиславовна,
*Председатель комиссии по открытости власти
и противодействию коррупции Общественной палаты
Люберецкого муниципального района,
besedinaas@yandex.ru*

ВЛИЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ НА КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В настоящей статье содержатся предложения, связанные с изменением законодательства в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Целью автора является привлечения внимания к проблемам, связанным с качеством предоставления государственных услуг для физических и юридических лиц.

Ключевые слова и фразы: государственные услуги, государственный регистратор, кадастровый учет, регистрация прав, межведомственное взаимодействие, ответственность должностного лица, персональная ответственность.

В настоящее время реализуется «дорожная карта» «Повышение качества государственных услуг в сфере гос. кадастрового учета недвижимого имущества и гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Мероприятия, предложенные в «дорожной карте» должны создать условия для проведения реформы налоговой системы, снизят риски и коррупционную составляющую.

Мы находимся только в начале пути совершенствования качества государственных услуг¹, потому что наше законодательство содержит нормы, при которых невозможно искоренить коррупцию. Так например, государственные органы власти не направляют отчет о принятии документов и принятом решении по межведомственному взаимодействию. Срок внесения изменений в гос. кадастровый учет по межведомственному взаимодействию составляет тридцать дней. В то время как при личном обращении граждан в уполномоченный орган, срок внесения изменений составляет 18 календарных дней. При этом кадастровые выписки на земель-

¹ См., например: Ястребов О.А., Амбарцумян К.А. О концептуальных признаках категории «государственные услуги» // Теория и практика общественного развития. 2015. № 2.

ный участок или кадастровые паспорта на объект недвижимости необходимо заказывать дополнительно. Срок предоставления таких документов 5 рабочих дней. В связи с введением многофункциональных центров, при подаче документов через этот пункт приема, срок выдачи документов увеличивается еще на два дня. Технические проблемы так же не позволяют эффективно предоставлять гос. услуги. Так на практике, кадастровые инженеры получают уведомления о приостановке кадастрового учета в связи с отсутствием усиленной квалифицированной электронной подписи. Количество приостановок законом не ограничено. Это вынуждает заявителя и/или должностное лицо нарушать закон и дает возможность для использования коррупционных схем.

При сдаче документов через окно приема заявлений лицами, в отношении которых вынесен ненормативный правовой акт ФГБУ «Кадастровая палата» выдает отказ в предоставлении услуги, применяя ст. 27 п. 5 ФЗ «О гос. кадастровом учете», в связи с тем, что с заявлением о кадастровом учете обратилось ненадлежащее лицо. Законодатель, требует направлять документы по межведомственному взаимодействию, но не уменьшил срок внесения изменений, хотя бы до 18 календарных дней. Это явно нарушает права граждан, порождает коррупцию, так как заявители платят за ускорение изменений в ГКУ по межведомственному взаимодействию. Кроме того, гос. регистратор Росреестра имеет право, совершенно законно, в течении 5 дней после даты вынесения отказа готовить формулировку в отказе и отправить его заявителю по почте. Доставка почтовой корреспонденции составляет от одного месяца до трех, а при указании ошибочного адреса заявитель и вовсе отказ не получит. Таким образом, злоупотребляя своими полномочиями гос. регистратор вынуждает заявителя к даче взятки должностному лицу.

Ввиду отсутствия индивидуальной персонифицированной ответственности, должностные лица злоупотребляют своими правами. Так по зарегистрированным сделкам, в которых имеются явно поддельные или подложные документы, регистраторы не несут ответственность. Даже на основании решения суда нет возможности взыскать с государственного органа ущерб. Процедура возмещения убытков Правительством РФ не разработана.

Зачастую, заявители сталкиваются с неправомерными приостановками и отказами в постановке на гос. кадастровый учет и регистрацией прав собственности. Ответственность за такие действия в российском законодательстве отсутствует. Законодатель идет по принципу возложения ответственности на орган нотариата и кадастрового инженера за отказ или приостановку в предоставлении гос. услуги. Это позиция направлена на уход от ответственности должностных. УК РФ и содержит норму ст. 170 регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение сведений гос. кадастра недвижимости, но к ответственности по данной статье привлечь должностное лицо не возможно, так как надо доказать умысел и коррупционную составляющую данных действий.

При регистрации права зачастую подлинность документов регистрирующий орган не проверяет. П. 1 ст. 19 ФЗ РФ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит основания для приостановления гос. регистрации прав. При возникновении сомнений в наличии оснований для гос. регистрации прав, в подлинности представленных документов или достоверности указанных в них сведений, а также в случае непредставления документов, запрашиваемых органом, осуществляющим гос. регистрацию прав, по межведомственным запросам гос. регистратор обязан приостановить регистрацию. Заявитель уведомляется о праве представить такие документы по собственной инициативе. Так как закон, не установил ответственность должностного лица за непредставление документов по межведомственным запросам, то заявитель вынужден за собственный счет запросить и предоставить документы, в противном случае ему отказывают в оказании гос. услуги.

На практике гос. регистратор предлагает заявителю написать заявление о приостановке регистрационных действий или вообще не проверяя документы осуществляет регистрацию. Таким образом, срок регистрации права увеличивается, что прямо противоречит проводимой реформе или в последующем всплывают факты подделки документов.

Зачастую заявители получают документы с техническими ошибками (опечатками, опечатками, грамматическими или арифметическими), исправляется она по решению гос. регистратора в трехдневный срок после обнаружения указанной ошибки или по-

лучения в письменной форме от любого заинтересованного лица заявления об исправлении технической ошибки в записях. А технические ошибки кадастровой палаты и вовсе исправляются в течении одного месяца. Такие факты вызывают крайне негативную реакцию заявителей из-за дополнительной траты денег и времени.

Во исполнении Распоряжения Правительства РФ от 01.12.2012 г. № 2236-р «О плане мероприятий по повышению качества услуг в сфере гос. кадастрового учета недвижимого имущества, регистрации прав на него и сделок с ним» предлагаю внести изменения в законодательство РФ.

Ст. 20 п.3 ФЗ РФ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» изложить в следующей редакции:

«При принятии решения об отказе в гос. регистрации прав заявителю или лицу представляющему интересы заявителя выдается мотивированный отказ в письменном виде, послужившие основанием для принятия такого решения, в день окончания срока, установленного для рассмотрения заявления. Если одновременно с сообщением об отказе в гос. регистрации прав заявителю должны быть направлены подлежащие в соответствии с настоящим ФЗ выдаче после проведения гос. регистрации прав экземпляры – подлинники представленных заявителем документов, указанные документы также выдаются лично заявителю или его представителю в день окончания срока гос. регистрации прав. Сообщение об отказе в гос. регистрации прав и указанные документы по заявлению заявителя могут быть направлены ему по адресу указанному заявителем. Отказ в гос. регистрации прав может быть обжалован заинтересованным лицом в суд, арбитражный суд».

Ст. 17.п. 2 ФЗ РФ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» изложить в следующей редакции:

«Ст. 17. п. 2. Кадастровый учет на основании документов, поступивших в орган кадастрового учета в порядке информационного взаимодействия не в связи с заявлением о кадастровом учете, осуществляется в срок не более десяти календарных дней со дня поступления таких документов. При этом гос. орган, получивший документы в порядке межведомственного взаимодействия обязан в день поступления документов присвоить входящий номер и на-

править его заявителю. В день окончания срока гос. услуги по заявлению о внесении изменений в сведения государственного кадастра недвижимости, направить в орган направивший заявление выписку и/или кадастровый паспорт в электронном виде».

Предлагаю дополнить ст. 42 ФЗ РФ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» п. 3 и изложить его в следующей редакции:

«п. 3. В отношении объектов, которые снесены или уничтожены, в последствии стихийных бедствий акт обследования не требуется. Орган местного самоуправления по межведомственному взаимодействию направляет сведения об отсутствии объекта недвижимости в орган осуществляющий государственный кадастровый учет в течении 3-х дней с момента обращения заявителя.

П. 6 ст. 20 вышеуказанного закона, дополнить абзацем в следующей редакции:

«С заявлениями о снятии с учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, в связи с утерей данных объектов недвижимости, вправе обратиться орган местного самоуправления.

Внести изменения в п.5 ст. 20 и дополнить абзац в следующей редакции:

«п.5. С заявлением об учете адреса правообладателя объекта недвижимости и учете адреса правообладателя земельного участка, находящегося в частной собственности, в государственной или муниципальной собственности и предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды обязан обратиться орган местного самоуправления в течении 3-х дней со дня издания муниципального правового акта».

П. 1.1. ст. 21, этого же закона дополнить абзацем в следующей редакции:

«п.1.1. ст. 21. В случае если объект недвижимости уничтожен в результате стихийного бедствия орган местного самоуправления подтверждающий прекращение существования объекта недвижимости на основании муниципального правового акта.

Для оптимизации процессов в сфере регистрации прав на недвижимость, необходимо внести изменения в законодательство РФ в части ответственности регистраторов подписывающих доку-

менты, для этого предлагаю внести изменения в ст. 20 п.3. ФЗ РФ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и дополнить ее п. 4 в следующей редакции:

«П. 4. Государственный регистратор, за незаконную приостановку государственной регистрации или отказ в государственной регистрации, несет персональную ответственность в виде административного штрафа и возмещает заявителю моральный ущерб в размере 5000 руб.».

КоАП РФ ст. 5.63 дополнить п. 6 в следующей редакции:

«П. 6 За выдачу заявителю незаконного уведомления о приостановке в гос. регистрации права или уведомления об отказе в гос. регистрации права, за выдачу заявителю незаконного уведомления о приостановке гос. кадастрового учета или уведомления об отказе в гос. кадастровом учете на должностное лицо налагается штраф в размере от 5000 руб. до 10000 руб.».

Ст. 31 ФЗ РФ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» содержит общие фразы об ответственности при гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Конкретная информация о персональной ответственности отсутствует. Формулировка в п.2 данной статьи не позволяет идентифицировать лицо, на которое возлагается ответственность за действия указанные в п.1. ст.31, а так же содержит отсылочную норму закона, которая приводит в тупик.

Вред, причиненный физическим или юридическим лицам в результате ненадлежащего исполнения органами, осуществляющими гос. регистрацию прав, возмещается за счет казны РФ в полном объеме. Предусмотренные ст. 31.1 положения о выплате Российской Федерацией компенсации за утрату права собственности на жилое помещение применяются в случае, если гос. регистрация права собственности добросовестного приобретателя на жилое помещение была проведена после 01.01.2005 г. Законодатель не учел тот факт, что гос. регистрации права подлежат не только жилые помещения. ЕГРП регистрирует и права собственности на земельные участки не жилые помещения, имущественные комплексы, сервитуты и т.д. В связи с этим предлагаю внести изменения в п. 3. ст. 31 ФЗ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной ре-

гистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» изложить в следующей редакции:

«Ст. 31.1. Основания выплаты Российской Федерацией компенсации за утрату права собственности на жилое, нежилое помещение и/или земельный участок.

«п.1. Собственник жилого, нежилого помещения и/или земельного участка, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестный приобретатель, от которого было истребовано жилое, нежилое помещение и/или земельный участок, имеет право на разовую компенсацию за счет казны РФ». В п. 2 данной статьи необходимо увеличить размер компенсации до двух миллионов рублей.

В п. 3. ст. 31.1. указано, что порядок выплаты Российской Федерацией компенсации, устанавливается Правительством РФ. Данного порядка в настоящее время не существует. Поэтому предлагаю Правительству РФ в срочном порядке разработать такой порядок выплаты компенсации. Предлагаю данную статью дополнить п. 4, п. 5 и п.6 в следующей редакции:

«п. 4 За допущенные технические ошибки (описка, опечатка, грамматическая или арифметическая ошибка либо подобная ошибка), допущенные органом, осуществляющим гос. регистрацию прав гос. регистратор несет персональную ответственность и возмещает в порядке установленном законодательством РФ вред».

«П. 5 В случае если гос. регистратор и/или лицо, проводившее правовую экспертизу документов поданных на гос. регистрацию совершили действия, в результате которых причинен ущерб или имущество перешло в незаконное владение третьих лиц, материальный и моральный вред возмещается за счет казны РФ».

«п. 6 Гос. орган, осуществляющий гос. регистрацию прав обязан предъявить к взысканию с гос. регистратора материальный и моральный вред, который был возмещен за счет казны РФ».

Такие изменения в ФЗ не дадут возможность разрабатывать коррупционные схемы. Должностные лица будут чувствовать ответственность за свои действия. При этом заинтересованное лицо освободится от гнета поиска исполнителя и отслеживания процедуры учета документов. Сократятся очереди в пункты приема документации. Будет упрощен порядок получения муниципаль-

ными органами власти документов регистрационного учета. Сократятся сроки внесения изменений в сведения о государственном кадастре недвижимости. В связи с этим и наиболее оперативно будет проводиться кадастровая оценка объектов недвижимости. Таким образом, предлагаемые изменения в законодательство, обеспечит более качественное предоставление гос. услуг в сфере гос. кадастрового учета недвижимого имущества и гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Л и т е р а т у р а :

1. ФЗ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О гос. кадастре недвижимости».
2. ФЗ от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О гос. регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»

Лашина Мария Владимировна,
*студентка 3 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
la_shina@list.ru*

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ И ПОЛИТИКА ОДНОСТОРОННИХ
САНКЦИЙ**

Статья рассматривает понятие глобализации применительно к экономической интеграции в рамках Всемирной Торговой Организации, а также анализ правомерности санкций ряда государств-членов Всемирной Торговой Организации в отношении Российской Федерации и контрмер в отношении таких государств, оценка ущерба, понесенного Россией в связи с санкциями.

Ключевые слова и фразы: глобализация, экономическая интеграция, Всемирная Торговая Организация (ВТО), исполнение обязательств, санкции, контрмеры, реторсии, правомерность, ущерб, иск.

В настоящее время все более активную роль во взаимоотношениях государств играет глобализация. Глобализацию можно рассмотреть с разных точек зрения. В широком смысле она представляет собой «процесс всевозрастающего воздействия на социальную действительность отдельных стран различных факторов

международного значения: экономических и политических связей, культурного и информационного обмена и т.п.»¹. В узком смысле глобализацию можно рассмотреть с различных аспектов. В данной статье нас интересует глобализация с точки зрения экономики и финансов – это «процесс превращения мирового хозяйства в единый рынок товаров, услуг, рабочей силы и капитала»².

Глобализация – явления масштабное и всеобъемлющее. Оно стирает географические границы между государствами, когда дело касается проведения сделок и других юридически значимых действий, направленных на установление экономических межгосударственных отношений. В связи с этим возникает вопрос: есть ли польза от глобализации для международного сообщества? Этот вопрос остается дискуссионным. В сети Интернет очень часто можно встретить различные мнения ученых и политических деятелей, но в большей мере выделяются именно негативные последствия глобализации, например, прикрытие «преступной деятельности по банальному разворовыванию национальных богатств стран, не входящих в число золотого миллиарда», или менее категоричное мнение – внедрение «наднациональных финансовых структур во внутренние экономики суверенных государств»³.

Ярким примером экономической кооперации государств можно считать Всемирную Торговую Организацию (ВТО). Целью создания ВТО является обеспечение открытости рынков в рамках функционирования единой системы мировой экономики, а также запрет введения внезапных и произвольных ограничений на импорт (что регулируется еще в ГАТТ – см. ниже)⁴.

Россия окончательно, после длительных переговоров и процедуры ратификации, стала ее членом в 22 августа 2012 г.⁵

¹ Глобализация // В словаре. Твое слово в истории. URL: vslovare.ru/slovo/politicheskij-slovar/globalizacija/32491 (дата обращения: 01.12.2014).

² Глобализация // В словаре. Твое слово в истории. URL: vslovare.ru/slovo/jeconomicheskij-slovar/globalizacija/49277 (дата обращения: 01.12.2014).

³ См. 1.

⁴ Цель создания ВТО// Комитет РСПП по интеграции, торгово-таможенной политике и ВТО// Всемирная Торговая Организация. URL: <http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3667> (дата обращения: 01.12.2014).

⁵ Список стран-членов ВТО// Комитет РСПП по интеграции, торгово-таможенной политике и ВТО// Всемирная Торговая Организация. URL: <http://www.rgwto.com/wto.asp?id=5223> (дата обращения: 01.12.2014).

В рамках ВТО Российская Федерация взяла на себя обязательства по следующим соглашениям: ГАТТ (соглашение по тарифам и торговле), ГАТС (соглашение по торговле и услугам), ТРИПС (соглашение о защите прав интеллектуальной собственности в сфере торговли), ТРИМС (соглашение по инвестициям), АоА (соглашение по сельскому хозяйству)⁶. Следует отметить, что участие России в мировом товарообороте составляет всего 3 %. К тому же, сомнительной представляется конкурентоспособность российского производителя на мировом рынке (за исключением ключевых для РФ отраслей экономики – энергетическая промышленность, металлургия и т.п.). С учетом сказанного, вступив в ВТО, Россия, в соответствии с одним из принципов *jus cogens* (императивный принцип международного права) – *pacta sunt servanda* (дословно «договоры должны исполняться», принцип добросовестного выполнения обязательств) – несет ответственность в случае нарушения принятых на себя обязательств, по большей части невыгодных для нее.

Активное торговое сотрудничество России в ключевых отраслях ее экономики могло бы компенсировать те потери, которые сулят ей вступлением в ВТО. Однако в 2014 г. ситуация во взаимоотношениях России с западными державами резко усложнилась в связи с введенными в ее адрес односторонними санкциями со стороны США и ЕС, а также Канады, Австралии, Норвегии и др. Санкции коснулись ряда граждан РФ, юридических лиц, имеющих собственность на территории этих стран, банка «Россия»⁷. Под действия санкций попали также государственные чиновники, другие крупнейшие банки, предприятия энергетической и оборонной сферы, помимо этого со стороны европейских, американских, японских, канадских и австралийских компаний было принято решение об ограничении поставок технологий, вооружения, полез-

⁶ Условия и риски присоединения России к Всемирной Торговой Организации (ВТО). Аналитический доклад – главные факты и цифры // Смысл игры – доклад о ВТО. URL: <http://eot.su/node/12571> (дата обращения: 01.12.2014).

⁷ РФ направила в ВТО коммюнике о нарушении США норм ВТО из-за введения санкций // МК. URL: <http://www.mk.ru/politics/world/news/2014/04/23/1019326-rf-napravila-v-vto-kommyunike-o-narushenii-ssha-norm-vto-izza-vvedeniya-sanktsiy.html> (дата обращения: 01.12.2014).

ных ископаемых и прочих товаров на российский рынок⁸. В связи с этим встает вопрос о том, правомерны ли действия стран-санкционеров как членов ВТО?

Во-первых, в соответствии с одним из принципов ВТО – принципом наибольшего благоприятствования – вводится запрет дискриминации между товарами (работами, услугами) из различных стран-участниц⁹.

Во-вторых, на основе другого принципа ВТО – принципа национального режима – «странам-участницам не следует применять менее благоприятный режим в отношении иностранных товаров и услуг, чем тот, который применяется в отношении отечественных аналогичных товаров и услуг».

Санкции тем самым дискредитируют российского производителя.

Ну и, наконец, в-третьих, в соответствии с целью создания ВТО, обозначенной выше, государства-участницы ВТО не вправе осуществлять произвольные ограничения на импорт. К тому же, в соответствии с принципом суверенного равенства государств (*jus cogens*), а также на основании п. 1 ст. IX Устава ВТО (Марракешского соглашения об учреждении ВТО) принятие любых решений в рамках ВТО основывается на консенсусе, что исключает возможность принятия односторонних решений.

Таким образом, у РФ имеются правовые основания для подачи иска в рамках ВТО в отношении стран-санкционеров с целью прекратить нарушения обязательств, взятых ими в рамках ВТО. Однако, иск вряд ли коснется оборонной сферы, так как Россия не брала на себя обязательства в рамках ВТО о снижении таможенных пошлин на товары данной сферы¹⁰.

Что же касается РФ, то с ее стороны тоже были введены ответные на санкции контрмеры. А они являются правомерными?

⁸ Влияние санкций на экономику. Есть ли эффект? // Finliga. URL: <http://finliga.com/news/vlijaniye-sankcii-na-rossiju.html> (дата обращения: 02.12.2014).

⁹ Основные принципы ВТО // Комитет РСПП по интеграции, торгово-таможенной политике и ВТО // Всемирная Торговая Организаци. URL: <http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3667> (дата обращения: 01.12.2014).

¹⁰ См. 6.

В данном случае имеют место контрмеры – «меры, которые потерпевшее государство вправе применить к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возлагаемые на него обязательства и которые в ином случае были бы противоправными»¹¹. Однако для правомерности таких мер существует ряд условий:

1) Уведомление государства, в отношении которого направлены контрмеры, о таком решении, а также предложении провести переговоры. Россия о таких контрмерах заблаговременно предупредила с предложением мирно разрешить спор¹²;

2) Воздержание государства, применяющего контрмеры, от действий, препятствующих возобновлению исполнения обязательства (ст.72 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.). Предложение России сесть за стол переговоров уже свидетельствует о том, что она добросовестно выполняет принятые на себя обязательства и стремится возобновить исполнение обязательства;

3) Пропорциональность контрмер (например, дело Габчиково-Надьмарош), а также запрет применения контрмер в отношении таких принципов *jus cogens*, как принцип запрета применения силы и угрозы силой (кроме случаев самообороны и резолюции Совета Безопасности ООН), принципа уважения прав и свобод человека и гражданина. В данном случае ответные контрмеры были осуществлены в отношении тех же субъектов и не превышали объема санкций, осуществленными в отношении стран-санкционеров. К тому же, они носили сугубо экономический характер и не затрагивали перечисленных в данном пункте императивных принципов¹³.

Таким образом, контрмеры со стороны РФ правомерны.

Кроме того, следует отметить, что ряд санкционных мер против России повлекли за собой серьезный материальный ущерб.

¹¹ Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть // Электронная библиотека Студилова. URL: http://www.studylaw.narod.ru/lukashuk2_14_3_2.htm (дата обращения: 01.12.2014).

¹² Например, МИД России призвал ЕС отменить санкции в обмен на отказ от контрмер // Власть. URL: <http://vwww.vlasti.net/news/207006> (дата обращения: 02.12.2014).

¹³ См. 12.

Главой Минфина был оценен совокупный ущерб (с учетом уже понесенных убытков и убытков, которые могут возникнуть в будущем). По состоянию на 2014 г. отток капиталов составит около 130 млрд дол. Кроме того, в связи с санкциями (в частности, запрет поставки оборудования для нефтепереработки) в энергетической сфере цены на нефть за весь период 2014 г. упали на 30 %. При этом курс рубля подешевел на все те же 30 %. По оценкам главы Минфина курс рубля прямо пропорционально зависит от цен на нефть¹⁴. Все это влечет пересмотр бюджета на 2015 г. как минимум в рамках курса иностранной валюты и цен на нефть. Кроме того, в Государственную Думу вносятся проекты по введению новой базы налогообложения, что существенно отразится на доходах граждан. Таким образом, в иск против стран-санкционеров может быть включена величина реального ущерба.

В заключении хотелось бы отменить, что в современном обществе экономическое сотрудничество влечет не только установление дружественных торговых отношений, выгодных для государств: это также и источник обязательств, на которые государства соглашаются добровольно. Эти обязательства приобретают абсолютно другой уровень, в котором урегулирование возникающих споров носит как политический, так и юридический характер. Суд ВТО является средством урегулирования именно юридической стороны спора. Что же касается действий политического характера, то они не должны влечь за собой неправомерных последствий.

Л и т е р а т у р а

1. Венская конвенция о праве международных договоров // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml
2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле // Евразийский деловой совет. URL: <http://www.customsunion.com/>
3. Марракешское соглашение об учреждении ВТО // Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. Информационный портал ВТО (СФС/ТБТ). URL:

¹⁴ Минфин посчитал ущерб от экономических санкций к России // Информационное агентство ДвинаИнформ. URL: <http://www.dvinainform.ru/economy/2014/11/24/30156.html> (дата обращения: 02.12.2014).

http://wto.gost.ru/wps/portal/content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=wto/wto/wto/marrakeshagreement

4. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть // Электронная библиотека Студилова. URL: http://www.studyLaw.narod.ru/lukashuk2_14_3_2.htm

5. Власти. URL: <http://vwww.vlasti.net/>

6. В словаре. Твое слово в истории. URL: <http://www.vslovare.ru;>

7. Информационное агентство ДвинаИнформ. URL: <http://www.dvinainform.ru>

8. Комитет РСПП по интеграции, торгово-таможенной политике и ВТО. URL: <http://www.rgwto.com/>

9. МК. URL: <http://www.mk.ru>

10. Условия и риски присоединения России к Всемирной Торговой Организации (ВТО). Аналитический доклад – главные факты и цифры // Смысл игры – доклад о ВТО. URL: <http://eot.su/node/12571>

11. Finliga. URL: <http://finliga.com/>

Недова Людмила Ивановна,

студент

Российского университета дружбы народов,

nedovali@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ МОНГОЛИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются основные положения бюджетной системы Республики Монголия в условиях глобализации. Раскрывается содержание основных источников бюджетного права, понятий и принципов. Подробно описываются структура единого бюджета Монголии и стадии бюджетного процесса на каждом уровне. Также упоминаются некоторые правовые проблемы, возникающие в сфере бюджетных отношений.

Ключевые слова и фразы: глобализация, бюджет, бюджетная система, бюджетное законодательство, бюджетный процесс, структура бюджета.

На сегодняшний день процесс глобализации представляет собой вполне объективное явление, посредством которого происходит унификация и гармонизация всех сфер жизни и деятельности мирового сообщества (экономической, правовой, социальной,

политической, идеологической и других). Республика Монголия, будучи развивающейся страной, делает лишь первые шаги в этом направлении, при этом сталкиваясь как с положительными, так и отрицательными его проявлениями.

Процессы глобализации и совместный поиск выхода из глубочайшего экономического кризиса, в котором на сегодняшний день оказалось большинство стран мира, вызвали необходимость обновления финансовой системы общества. Поскольку государственный бюджет любого государства представляет собой один из наиболее важных финансовых механизмов, посредством которого политическая власть обладает реальной возможностью воздействовать на экономику, стимулировать развитие иных финансово-правовых институтов, изучение бюджетной системы, теоретических и законодательных основ и реальной практики функционирования бюджетного механизма зарубежных государств обрело в настоящее время особую актуальность.

Государственный бюджет Монголии главное средство мобилизации и расходования финансовых ресурсов государства. Его правовую основу составляет Конституция Монголии 1992 г.¹, Закон о фискальной стабильности (The Fiscal Stability Law) 2010 г. (в 2013 г. вступил в силу)², Закон о бюджете Монголии 2012 г. и другие законодательные акты, принятые в соответствии с ним (Законом о бюджете).

Закон о бюджете Монголии является основным нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере бюджетного права. Он был принят в 2011 г., вступил в силу в 2012 г. Новый закон был принят с целью обеспечения финансовой стабильности государства в условиях глобализации, повышения эффективности и прозрачности бюджета, справедливого распределения ресурсов, повышения степени участия граждан в бюджетном процессе³.

¹ Конституция Монголии принята 13 января 1992 года, вступила в силу февраля 1992 г. URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/367>, <http://www.legendtour.ru/rus/mongolia/text/constitution-of-mongolia-1992.shtml>

² The Fiscal Stability Law – published in Issue 30 of “The State News” of 2010

³ An Analysis of the New Budget Law of Mongolia of 2011 By Dr. Ariunaa Lkhagvadorj, National Academy of Governance Submitted on 26 April 2012. URL: http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_211284.pdf

На основании п. 1.5. ст. 4 упомянутого закона, бюджет Монголии представляет собой финансовые ресурсы, необходимые для реализации государственных функций, в том числе государственные доходы, расходы, финансовые обязательства и обязательства государства, связанные с его финансовой деятельностью. Государственным бюджетом соответственно признается бюджет, утвержденный Великим Государственным Хуралом (парламентом)⁴.

В процессе планирования, принятия, утверждения и исполнения бюджета, уполномоченные на то органы должны руководствоваться следующими принципами: обеспечение финансовой стабильности, полнота и точность (достоверность) бюджета, обеспечение эффективного финансового управления, финансовая прозрачность, иерархия и подотчетность.

Принцип обеспечения финансовой стабильности реализуется путем выполнения специальных налоговых требований, указанных в Законе о фискальной стабильности. Если бюджетный дефицит увеличится в связи с уменьшением доходов бюджета или увеличения бюджетных расходов, вызванных непредвиденными обстоятельствами, в утвержденный годовой бюджет вносится «дополнительный бюджет» с целью его сбалансирования.

В соответствии с принципом полноты и точности бюджета, все доходы, кредиты, пожертвования и гранты, сделанные в течение бюджетного года должны быть частью бюджета. Принцип обеспечения эффективного финансового управления включает планирование и исполнение бюджета эффективным и экономичным способом. Запрещено бюджетное финансирование негосударственных программ или мероприятий.

Принцип финансовой прозрачности означает открытость (гласность) процесса утверждения бюджета, информация об исполнении бюджета, бюджетная отчетность должны предоставляться своевременно и в доступной форме всем желающим гражданам Монголии. Данный принцип также проявляется в обеспечении участия общественности в планировании бюджета, в предоставлении им возможностей для надзора за деятельностью органов государственной власти в бюджетной сфере. Однако следует заметить, что, не смотря на законодательное закрепление этого принципа, на

⁴ Budget Law of Mongolia of 2011. URL: <http://www.iltod.gov.mn/?p=2403>

практике он не соблюдается. В связи с тем, что нет механизмов его реализации, нигде не закреплено каким образом население страны может участвовать в планировании государственного бюджета и осуществлении надзора в этой сфере за компетентными органами власти.

Принцип иерархии и подотчетности означает, что орган государственной власти, орган местного самоуправления, ответственный за бюджет соответствующего уровня, подотчетен органу государственной власти, ответственному за бюджет вышестоящего уровня. Они могут делегировать свои бюджетные полномочия, однако ответственность за исполнение этих полномочий сохраняется за ними. При этом передача тех или иных бюджетных полномочий должна сопровождаться соответствующим финансированием. Практика последних лет показывает, что зачастую средств, выделенных из государственного бюджета, для реализации делегированных бюджетных полномочий недостаточно. Поэтому органы ответственные за исполнение бюджета нижестоящего уровня вынуждены расходовать местные бюджетные средства, что впоследствии приводит к его дефициту.

Монголия является унитарным централизованным государством. В связи с этим бюджетная система тоже является централизованной и состоит из нескольких уровней соответствующих административно-территориальному устройству страны. Территория Монголии в административном управлении делится на аймаки и столицу. Аймаки разделяются на сомоны, а сомоны на баги. Столица состоит из округов, а округа – из хоронов. Другие города состоят из районов и микрорайонов⁵. Единый бюджет Монголии состоит из государственного бюджета, местных бюджетов, бюджета Фонда социального страхования и бюджета Фонда развития человеческого потенциала. Местный бюджет включает бюджеты аймаков, столицы, сомонов и районов. Бюджет в Монголии планируется, исполняется, регистрируются и представляются в соответствии с установленными законом классификациями.

⁵ Конституция Монголии принята 13 января 1992 года, вступила в силу февраля 1992 года. URL: <http://www.legalinfo.mn/law/details/367>, <http://www.legendtour.ru/rus/mongolia/text/constitution-of-mongolia-1992.shtml>

Бюджетный процесс в Монголии состоит из четырех стадий, которые достаточно подробно регламентированы в статье 8 Закона о бюджете Монголии. Первая стадия – составление проекта бюджета.

В первую очередь принимается Среднесрочный финансовый план. Его разрабатывает Государственный центральный административный орган, ответственный за финансы и бюджетные вопросы. В срок не позднее 15 апреля текущего года он должен представить его Правительству. Общие руководящие принципы социально-экономического развития должны быть подготовлены административным органом, ответственным за политику в области социально-экономического развития и планирования, и представлены Правительству не позднее 1 апреля текущего года. Бюджетный Проект Государственного бюджета, бюджета Фонда социального страхования и бюджета Фонда развития человеческого потенциала (т.н. Бюджетные предложения) должны быть разработаны органами государственной власти, ответственными за бюджеты соответствующего уровня, и представлены в Государственный центральный административный орган, ответственный за финансы и бюджетные вопросы не позднее 15 августа текущего года. Последний консолидирует полученные бюджетные предложения в одно и представляет Правительству не позднее 15 сентября текущего года.

После обсуждения Правительством Среднесрочного финансового плана и Общих руководящих принципов социально-экономического развития не позднее 1 мая текущего года они должны быть представлены Великому Государственному Хуралу. Бюджетное предложение на следующий финансовый год Правительство должно рассмотреть, внести необходимые изменения и дополнения, и направить в Парламент не позднее 1 октября текущего года.

Здесь начинается вторая стадия бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение бюджета. Проекты вышеупомянутых документов направляются в специализированные комиссии и отраслевые комитеты Великого Государственного Хурала. Затем на его заседании председатель соответствующей комиссии выступает с докладом, после чего начинается обсуждение. В срок не позднее 1 июня текущего года Среднесрочный финансовый план должен

быть утвержден Парламентом, и опубликован в течение семи рабочих дней после его утверждения. Общие руководящие принципы социально-экономического развития Великий Государственный Хурал должен утвердить на своей весенней сессии.

В течение трех рабочих дней после внесения Бюджетного предложения на следующий финансовый год в Великий Государственный Хурал, Правительство должно его опубликовать в официальном источнике. До 15 октября текущего года государственные центральные ревизионные органы должны представить Парламенту свои отзывы на опубликованное Бюджетное предложение. Великий государственный хурал должен обсудить и утвердить Бюджетное предложение на следующий финансовый год не позднее 15 ноября текущего года.

Бюджетные предложения аймаков и столицы должны быть подготовлены и представлены ответственными за них органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствующие представительные органы (Хуралы) не позднее 25 ноября текущего года. Не позднее 5 декабря текущего года представительные органы аймаков и столицы должны обсудить и утвердить соответствующие бюджетные предложения. Бюджетные предложения сомонов и районов городов представляются Хуралам до 10 декабря, обсуждаются и утверждаются ими до 20 декабря текущего года.

Исполнительные органы аймаков и столицы, ответственные за бюджет, представляют утвержденный годовой бюджет соответствующего уровня в Государственный центральный административный орган, ответственный за финансы и бюджетные вопросы до 31 декабря текущего года⁶.

Третья стадия бюджетного процесса представляет собой исполнение бюджета. Она заключается в обеспечении поступления доходов и финансирования расходов в пределах, установленных бюджетным законодательством. Этой стадии посвящена отдельная глава в Законе о бюджете Монголии.

Четвертая стадия – контроль над исполнением бюджета. В Монголии контроль над исполнением бюджетов осуществляется не только после его фактического исполнения, но и в процессе его

⁶ Budget Law of Mongolia of 2011. URL: <http://www.iltod.gov.mn/?p=2403>

исполнения. Выражается он, прежде всего, в составлении ежемесячных отчетов об исполнении государственного бюджета, бюджета Фонда социального страхования, бюджета Фонда развития человеческого потенциала, бюджета аймаков и бюджета столицы. Отчеты должны быть подготовлены и направлены в соответствующий орган государственной власти в течение первой недели каждого месяца, до 15 числа каждого месяца они должны быть опубликованы.

Единый отчет об исполнении бюджета и единая консолидированная финансовая отчетность Правительства должны быть подготовлены Государственным центральным административным органом, ответственным за финансы и бюджетные вопросы, и представлены в государственный центральный орган аудита до 10 мая. Он осуществляет проверку представленных отчетов в течение одного месяца и представляет свое аудиторское заключение в Правительство и в Великий Государственный Хурал, который обсуждает и утверждает их на весенней сессии. После чего утвержденный Парламентом единый отчет об исполнении бюджета и единая консолидированная финансовая отчетность Правительства публикуются в официальном источнике.

На основании всего вышесказанного, можно сделать вывод, что стадии бюджетного процесса достаточно подробно регламентированы законодательством, поэтому проблем в процессе принятия государственного бюджета не возникает. Необходимо обеспечить координацию долгосрочного стратегического и бюджетного планирования, повысить качество и надёжность социально-экономических прогнозов. Необходимо также совершенствовать механизмы поэтапного, последовательного и строгого контроля и надзора над исполнением бюджета, в частности за расходованием бюджетных средств.

Перечисленные проблемы в бюджетной сфере Монголии требуют дальнейшего изучения и последующего решения. Бюджет должен стать эффективным инструментом экономического регулирования развития страны, особенно в условиях глобализации. Одно из важных его направлений должно стать обеспечение устойчивого экономического роста на основе эффективных и результативных государственных расходов.

Глобализация в современных условиях носит весьма противоречивый характер. Именно поэтому, мнения исследователей по поводу пользы этого явления разнятся. К преимуществам процессов глобализации Монголии в бюджетной сфере можно отнести рост объемов внешней торговли, приток в бюджет страны налоговых платежей, осуществляемых иностранными компаниями. Глобализация открывает для Монголии, возможность осуществить перестройку экономики, получить доступ к современным технологиям и богатым рынкам, не выпасть из руслу основных тенденций развития мировой экономики.

Сегодня Монголия, с одной стороны, стремится использовать глобализацию для решения внутренних народнохозяйственных задач, вытекающих из курса перехода к рыночной экономике. С другой стороны, она, как и другие, менее развитые страны, втягиваемые сегодня в глобализационные процессы, рассматривает их, прежде всего как возможность получить от развитых стран дополнительные средства для развития своей экономики, возможность «справедливо» перераспределить финансовые интеллектуальные ресурсы развитых стран в пользу развивающихся.

Таким образом, несмотря на необратимый характер глобализации, государственным органам Монголии необходимо проводить государственную политику, направленную на максимальное извлечение всех преимуществ этого процесса, и минимизацию его негативных последствий. Избежать негативных последствий глобализации практически невозможно. Необходимо укреплять и совершенствовать финансово-правовые институты и механизмы государства, в том числе и в бюджетной сфере, усиливать экономику и финансовую систему, посредством изучения мирового опыта зарубежных государств.

Петровиц Анастасия Сергеевна,
*студентка 4 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
nastyapetrovitch@rambler.ru*

ОФФШОРЫ КАК СЛЕДСТВИЕ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МАКАО)

В данной статье рассматривается деятельность оффшорных зон на примере Макао, а также приводятся особенности функционирования данного оффшора.

Ключевые слова и фразы: оффшор, игровой бизнес, глобализация, экономическая интеграция, льготное налогообложение.

Глобальная интеграция открывает новые внешние рынки для товаров. С точки зрения ее основных приоритетов и направленности, внешнеэкономическая политика большинства стран, с уроками последнего мирового кризиса не претерпела каких-либо существенных изменений. Все наиболее значимые инициативы, предпринятые в этой сфере, были нацелены на создание благоприятных условий для деятельности национального бизнеса как внутри стран, так и за рубежом. Наступая по всем «внешнеэкономическим фронтам», процессы глобализации и всемирной интеграции, по словам торгового представителя Р. Зеллика, получают возможность своего влияния для продвижения открытости в мировой торговле, развития «новой конкуренции в либерализации», более полного учета интересов и нужд развивающихся стран и создания «новой политической динамики» в мире посредством агрессивного продвижения свободной торговли.

Одной из форм создания таких благоприятных условий для развития и деятельности бизнеса является учреждение оффшорных зон. Предметом рассмотрения настоящей статьи является функционирование оффшорной зоны в Макао (Аомэнь, КНР).

Макао – бывшая колония Португалии, которая находилась под ее управлением с середины XVI в.; в 1999 г. колония была ликвидирована и данная территория перешла под управление Китайской Народной Республики, став вторым специальным административным округом, наряду с Гонконгом. Данный статус закреплен в конституции – основном законе Макао (Lei Básica da Região

Administrativa Especial de Macau), вступившим в силу 20 декабря 1999 г.¹ Отношения между “материковым” Китаем и Макао установлены по принципу “одно государство – две системы”. Разграничение предметов ведения также отражено в основном законе (гл. II).

Нормативной основой осуществления деятельности в оффшоре Макао является Декрет №58/99/M от 18 октября 1999 г.² Главной целью преобразования данной территории в оффшор стало скорейшее привлечение иностранных инвестиций в регион, а также создание комфортных условий для ведения бизнеса.

В 2002 г. Правительство Макао ввело в действие закон от 2001 г., который легализовал азартные игры и разрешил открытие казино. Ведение азартных игр в сети Интернет в Макао регулируется специальным законом, принятым в 2003 г.³

В настоящее время Макао является мировым центром азарта, азиатским “Лас-Вегасом”, поскольку Макао – единственное место в Китае, где официально, на законодательном уровне, разрешены азартные игры.

Законодательство Макао предусматривает возможность существования различных организационно-правовых форм с разной степенью ответственности, к которым относятся:

- общества с неограниченной ответственностью (Unlimited Liability Company (S.N.C.)
- общества со смешанной ответственностью в пределах долей (Mixed Liability Company by Quotas (S.C.)
- общества со смешанной ответственностью в пределах акций (Mixed Liability Company by Shares (S.C.A.)
- общества с ограниченной ответственностью в пределах долей (Limited Liability Company by Quotas (L.D.A.)

¹ Basic Law of the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China (Adopted by the Eighth National People's Congress at its First Session on 31 March 1993). URL: http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_uk.asp#c2 (дата обращения 20.11.2014).

² Decree-Law no. 58/99/M of 18th of October 1999. URL: http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/42/declei58_en.asp (дата обращения 20.11.2014).

³ Offshore Jurisdiction Review: Macau. URL: <http://www.internationalman.com/articles/offshore-jurisdiction-review-macau> (дата обращения 20.11.2014).

– общества с ограниченной ответственностью в пределах акций (Limited Liability Company by Shares (S.A.)

– общества с ограниченной ответственностью с единственным владельцем (Limited Liability Company by Sole Owner (S.U.L.)⁴.

Компании в Макао освобождаются от уплаты налогов на первые 200,000 патак (примерно 25,000 долларов), следующие 100,000 патак облагаются налогом в размере 9%. Последующая прибыль облагается налогом в 12%.

В отличие от Гонконга, в Макао отсутствует система территориального налогообложения.

Однако согласно Оффшорному режиму в Макао⁵ компании могут полностью избежать налогообложения, если они не производят операций с национальной валютой – патаками Макао, если в их деятельности не задействованы макаоосские резиденты, а также если такая деятельность не направлена на другие компании Макао. В отличие от Гонконга, где обязанность уплаты налога возникает в зависимости от источника получения прибыли, в Макао принят иной подход – существует либо полное освобождение от уплаты налогов, либо полная налоговая обязанность.

Оффшорный режим Макао предполагает существование двух форм: оффшорные компании, осуществляющие коммерческую деятельность (Offshore Commercial Service Companies) и компании, осуществляющие вспомогательные услуги (Offshore Auxiliary Services Companies).

Разница между двумя этими формами состоит в объеме разрешенных операций. Так, если компании, осуществляющие вспомогательные услуги, могут выполнять только обязанности холдингов и компаний-учредителей, коммерческие компании пользуются полной свободой и самостоятельностью при определении форм и направлений своей деятельности. Компании, осуще-

⁴ Offshore Jurisdiction Review: Macau. URL: <http://www.internationalman.com/articles/offshore-jurisdiction-review-macau> (дата обращения 20.11.2014).

⁵ Decree-Law no. 58/99/M of 18th of October 1999. URL: http://bo.io.gov.mo/bo/i/99/42/declei58_en.asp (дата обращения 20.11.2014).

ствляющие вспомогательные услуги, уплачивают более низкий ежегодный сбор – на 4,000–10,000 меньше в год⁶.

Все компании, включая зарегистрированные в рамках оффшорного режима, должны составлять свою финансовую отчетность. Компании-нерезиденты обычно передают ведение финансовой отчетности макаоским аудиторским фирмам.

Что касается налогообложения физических лиц, то в этой связи необходимо упомянуть, что резиденты обязаны уплачивать подоходный налог с заработной платы, полученной за работу в макооской компании на территории Макао; это значит, что если лицо, являющееся резидентом, удаленно работает в иностранной компании, то оно не уплачивает подоходный налог.

Ставка подоходного налога варьируется от 7 до 12%. При этом первые 120,000 патак налогом не облагаются.

Также стоит отметить, что в системе налогов отсутствуют такие налоги, как налог на прирост стоимости капитала, налог на капитал, налог на наследство, налог на роскошь и налог с продаж⁷.

Таким образом, практика показывает, что учреждение оффшорных зон является оптимальным решением для государств, стремящихся привлечь наибольшее количество инвестиций.

⁶ Tax Incentives for Operating Offshore Service Business. URL: http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?infoid=2232 (дата обращения 20.11.2014)

⁷ Deloitte. International Tax. Macao Highlights 2014. URL: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-macaohighlights-2014.pdf> (дата обращения 20.11.2014)

Прокошева Елена Алексеевна,
*Открытое акционерное общество
«Институт по изысканиям и проектированию объектов
строительства и инфраструктуры «Кировводпроект»,
помощник генерального директора по правовым вопросам,
yurist@kirovvodproekt.ru*

ОПТИМИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО САНКЦИОНИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ КАК ЧАСТЬ ПРОЦЕССА ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье автор описывает происходящие в сфере строительства в связи с глобализацией процессы по сокращению административных барьеров, заимствованию института саморегулирования, а также гармонизации национального права в части норм технического регулирования в строительстве.

Ключевые слова: глобализация, административные барьеры, административное санкционирование, саморегулирование, еврокоды.

Глобализация как процесс формирования единой рыночной экономики, помимо прочего, предполагает эффективное привлечение иностранных инвестиций, в том числе в капитальное строительство.

Необходимым спутником глобализации является унификация и стандартизация законодательства отдельных стран, осуществляемая путем гармонизации, заимствования и иных мер.

В сфере административного права важнейшее значение приобретает определение новых понятий и стандартизация административных процедур, которые сопровождают проводимую в России административную реформу¹.

¹ К.И. Головщинский, А.С. Данилов таким образом описывают причины проведения реформы: «Необходимость стандартизации и регламентации деятельности органов исполнительной власти вызвана широким спектром причин. Во-первых, административно-управленческие процессы в органах исполнительной власти недостаточно организованы и часто неэффективны. Существенно улучшить качество этих процессов можно путем их модернизации, опирающейся на разработку и внедрение административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий. Во-вторых, отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В-третьих, проблемы, с которыми граждане и

Сфера строительства не является исключением. В этой связи большое значение имеет План «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» («дорожная карта») утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации №1487-р от 16 августа 2012 г., согласно которому поставлена цель снизить административные барьеры и сроки реализации инвестиционных проектов, уменьшить расходы на прохождение административных процедур, а также развить рынок арендного жилья. Целевые показатели заданы рейтингом Doing Business (легкость ведения бизнеса в разных странах), который ежегодно составляет Всемирный банк. В частности, РФ занимает 178-ю позицию по легкости получения разрешения на строительство. Поставлена задача в 2018 году выйти на 34-е место по этому критерию. За пятилетку количество формальных процедур должно уменьшиться с 51 до 11, а сроки – с 423 до 56 дней. Затраты на получение разрешений (в процентах к ВВП на душу населения) предполагается снизить со 181 до 101%.

Целями «дорожной карты» согласно пункту 2 вышеуказанного Плана являются:

- сокращение количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов;
- сокращение совокупного времени прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;

организации сталкиваются, обращаясь за государственными и муниципальными услугами, известны: низкое качество, связанное с необходимостью представления большого числа документов и совершения большого числа промежуточных действий; длительный срок ожидания принятия решения; высокий уровень административного усмотрения исполнителей государственной (муниципальной) услуги; трудности доступа к государственной (муниципальной) услуге, вызванные ограничениями времени, места и другими обстоятельствами ее предоставления; отсутствие информации о порядке оказания услуг и отсутствие установленного порядка досудебного (внесудебного) обжалования действия (бездействия) должностных лиц и т.п. Все это приводит к возникновению административных барьеров, сокращению привлекательности занятия малым и средним бизнесом, коррупционным проявлениям в деятельности органов исполнительной власти, низкому уровню удовлетворенности граждан качеством и доступностью услуг, недовольству населения деятельностью органов власти». К.И. Головщинский, А.С. Данилов и др. Административная реформа и проблемы государственного управления. М., 2008. С. 76-77.

– снижение расходов, необходимых для прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;

– развитие рынка аренды жилья.

Основная проблематика административных барьеров в строительстве сводится к излишней регламентации разрешительных и согласовательных процедур, а также излишней продолжительности этих процедур.

В соответствии с дорожной картой во многих регионах приняты свои программы снижения административных барьеров в строительстве.

«Анализ проблем в жилищном строительстве, влияющих на активность предложения на рынке жилья в области, обозначает наличие административных барьеров, к которым приводит излишне регламентированная и чрезвычайно громоздкая система при получении исходно-разрешительной документации на осуществление строительства, при получении заключения государственной экспертизы на проектную документацию, при получении технических условий на подключение объектов к инженерным коммуникациям и при получении разрешений на ввод построенных объектов в эксплуатацию (на уровне муниципальном и естественных монополий). Существующая практика свидетельствует о том, что полный цикл строительства объекта жилищного строительства (посредством аукциона) с учетом запараллеливания возможных процедур составляет 613 дней (1,7 года). Если же эти процессы идут не параллельно, то общий срок строительства объекта составляет 831 день (2,3 года). Срок строительства объекта с предварительным согласованием места размещения объекта составляет соответственно 560 дней (1,5 года) и 807 дней (2,2 года). В период предоставления земельного участка в аренду для строительства (с предварительным согласованием места размещения объекта) начиная с даты подачи заявки на предоставление земельного участка в аренду для строительства до даты выдачи разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию требуется получить согласование 14 органов исполнительной власти, предприятий и организаций»².

² Подпрограмма «Снижение административных барьеров в строительстве (Приложение к областной целевой программе «Стимулирование развития жилищного

Таким образом, повышение эффективности административного санкционирования в сфере строительства – одна из задач административной деятельности.

По мнению Е. Басина, «...частные инвестиции массово пойдут к нам только тогда, когда большинство административных, а по сути дела, заградительных барьеров в строительстве будет снято, и согласование разрешительной документации не будет занимать более 900 дней»³.

В связи с изложенным, особую значимость приобретает уточнение и систематизация существующих процедур административного санкционирования в строительстве, поскольку своевременные ответы власти на запросы о строительстве того или иного объекта должны даваться по понятной и прозрачной схеме в кратчайшие сроки.

Описание основных административных процедур в строительстве, их стандартизация и упрощение входят в задачи административной реформы, проводимой в Российской Федерации. Цель такого упрощения – недопущение излишнего административного регулирования экономики.

Под административным санкционированием мы понимаем реализуемую в рамках административного процесса специфическую форму административной деятельности, представляющую собой часть административного процесса и включающую в себя лицензионно-разрешительные, регистрационные, удостоверительные, согласовательные виды деятельности, в ходе которой происходит оценка правоотношений частных лиц и выдается/отказывается в выдаче заключение дозволительного свойства, позволяющее осуществлять определенную деятельность либо совершать определенные действия, имеющая правоприменительный, внешневластный характер положительного регулирования.

Административное санкционирование в строительстве осуществляется в следующих основных формах:

1) согласовательные процедуры при разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории;

строительства в Тамбовской области на 2011-2015 годы»), утвержденная Постановлением Администрации Тамбовской области от 31.12.2010 № 1599.

³ Ефим Басин. Вызов строителям // Российская Бизнес-газета. № 858 (29).

2) предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта;

3) государственная аккредитация саморегулируемых организаций, членством в которых должны обладать изыскательские, проектные и строительные организации, осуществляющие работы, оказывающие влияние на безопасность объектов капитального строительства;

4) государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию.

Считаем необходимым в кратчайшие сроки регламентировать и стандартизировать все процедуры в сфере строительства.

Наряду с регламентацией, стандартизацией и упрощением административных процедур в строительстве в рамках процесса глобализации из зарубежного законодательства заимствованы институт саморегулирования изыскательской, проектировочной и строительной деятельности, пересматриваются нормы технического регулирования (ГОСТы, СНиПы и др.), поставлен вопрос о возможности применения еврокодов в проектировании.

На сегодняшний день проведены следующие мероприятия по сокращению административных барьеров в строительстве:

1. Отменены процедуры лицензирования проектной, изыскательской и строительной деятельности. Введен институт саморегулирования.

2. Федеральным законом от 30.12.2009 № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» создана возможность для применения еврокодов в строительной деятельности наряду со СНиПами и иными техническими нормами.

3. Проведена регламентация процедур в сфере строительства: выдача разрешений на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию⁴.

⁴ По справедливому замечанию Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной, «Разработка и утверждение административных регламентов позволяет систематизировать полномочия органов власти, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях исключить избыточные действия». См.: Доклад Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной по вопросу «Снижение административных барьеров

На наш взгляд, необходимо также детально регламентировать и иные процедуры административного санкционирования, в частности, процедуру предоставления земельных участков для строительства без предварительного согласования места размещения объекта, поскольку в разных регионах и муниципальных образованиях данный вид санкционирования в значительной степени различается.

4. Сокращено количество согласований. Так, отменена необходимость проведения согласований проектной документации, согласования колористических паспортов объектов.

5. Сокращены сроки процедур. К примеру, сроки государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации сокращены с 90 до 60 дней, уменьшились сроки выдачи ордера на производство земляных работ.

Кроме того, введена альтернатива государственной экспертизе – негосударственная, осуществляемая частными организациями.

Принимаются меры для скорейшего завершения разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий (упрощены требования к составу и порядку подготовки документов территориального планирования; за органом местного самоуправления сельского поселения закреплено право принимать решение о подготовке правил землепользования и застройки вместо генерального плана поселения; создана федеральная государственная географическая информационная система территориального планирования, содержащая карты (схемы) административных границ, особо охраняемых природных территорий, а также существующих и предполагаемых объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения.

Таким образом, в рамках процесса глобализации в Российской Федерации осуществляется заимствование отдельных правовых институтов, в частности, института саморегулирования, гар-

как фактор экономического роста». URL: http://www.google.ru/url?url=http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/06db5080440bf1fbb95bfbdc4389b5e3/doklad_.doc%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D06db5080440bf1fbb95bfbdc4389b5e3&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=fsNgVL7dNsfvaqrFgZgP&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNEcYSIDuKUA3dNpJzFuS3VIYQ5xhA

монизации европейских норм проектирования (еврокодов) с национальными нормами, а также происходит сокращение и регламентация административных процедур. Дальнейшее административное регулирование должно идти по пути сокращения необоснованных административных барьеров. Вместе с тем, уход от излишнего администрирования должен быть в каждом случае тщательно продуман и осуществлен в интересах всего общества, не ограничиваясь интересами бизнеса.

Л и т е р а т у р а

1. Федеральный закон от 30.12.2009 № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» // СПС Консультант Плюс.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации №1487-р от 16 августа 2012 года «Об утверждении Плана «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» («дорожная карта») // СПС Консультант Плюс.

3. Постановление Администрации Тамбовской области от 31.12.2010 № 1599 «Об утверждении Подпрограммы «Снижение административных барьеров в строительстве (Приложение к областной целевой программе «Стимулирование развития жилищного строительства в Тамбовской области на 2011-2015 годы») // СПС Консультант Плюс.

4. Доклад Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной по вопросу «Снижение административных барьеров как фактор экономического роста». URL: http://www.google.ru/url?url=http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/06db5080440bf1fbb95bfbd4389b5e3/doklad_.doc%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D06db5080440bf1fbb95bfbd4389b5e3&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=fsNgVL7dNsfvaqrFgZgP&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNEcYSIDuKUA3dNpJzFuS3VIYQ5xhA.

5. Басин Е. Вызов строителям. // Российская Бизнес-газета. № 858 (29).

6. Головщинский К.И., Данилов А.С. и др. Административная реформа и проблемы государственного управления. М., 2008. 276 с.

Часть II
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

Фролова Евгения Евгеньевна,
доктор юридических наук,
Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов

«ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ МОТИВИРОВАННОЕ
СУЖДЕНИЕ» В БАНКОВСКОМ ПРАВЕ

В статье анализируются подходы и предлагается авторское определение понятия «профессиональное мотивированное суждение» в банковской деятельности. Приводится краткий экскурс в историю появления данного института в отечественной правовой доктрине. Прослеживается поступательное развитие данного понятия и одноименного института в банковском надзоре, а также его наполнение сквозь призму анализируемых нормативных правовых актов.

Ключевые слова: профессиональное мотивированное суждение, банковский надзор, Банк России, риск-ориентированный надзор.

Последний финансовый кризис обострил отдельные проблемы в банковской сфере, что в значительной степени способствовало росту издержек и убытков, и не только для банков. Принятые регуляторами разных стран меры по предотвращению негативных последствий для банковского сообщества не смогли в полной мере снизить основные риски и обеспечить его финансовую устойчивость.

В минимизации последствий финансовых и экономических кризисов для российского банковского сектора все большее значение приобретает институт профессионального мотивированного суждения. В отечественной практике использование этого термина присуще как для целей регулирования деятельности кредитных организаций со стороны Банка России, так и ведения своей финансовой деятельности кредитными организациями.

Так что же такое «профессиональное мотивированное суждение» в России? В российской практике термин «professional

judgment»¹, который используется за рубежом, имеет разный перевод: мотивированное, профессиональное, оценочное, квалифицированное, содержательное суждение (оценка). Наиболее часто современные практики используют такую трактовку как мотивированное и/или профессиональное суждение. Рассматривая понятия «мотивированный» и «профессиональный» как отдельные категории, следует учитывать их смысловую характеристику, а для этого необходимо понимать какими категориями они могут быть заменены.

**Сравнительная таблица синонимов слов «мотивированный»
и «профессиональный»²**

№ п/п	Синонимы к слову «мотивированный»	Синонимы к слову «профессиональный»
1	Объясняющий	Качественный
2	Аргументированный	Безупречный
3	Доказывающий	Квалифицированный
4	Правомерный	-
5	Законный	-

Из таблицы видно, что данные понятия не являются взаимозаменяемыми, их следует рассматривать как взаимодополняемые, поскольку каждое в отдельности несет ту смысловую нагрузку, которая необходима при формировании суждения. Однако проблема определения сущности понятия остается нерешенной по настоящее время. Немногими экономистами, юристами, практиками и учеными осуществлены попытки дать ему толкование.

К наиболее ранним определениям можно отнести мнение, высказанное в 2000 г. Первым заместителем Председателя Банка России А.А. Козловым: «Мотивированное суждение – это профессиональная оценка объективных экономических фактов, которая должна присутствовать в работе и коммерческих банков, и регули-

¹ Фролова Е.Е., Ермаков С.Л. Комплексное антикризисное управление российским банковским сектором как важнейший инструмент экономического регулирования развития страны: монография. Иркутск, Репроцентр, 2010; Фролова Е.Е., Кармадонова Е.В. Понятие «профессионального мотивированного суждения» в банковском праве. М.: МИР (Модернизация. Инновации. Развитие), 2014. № 17.

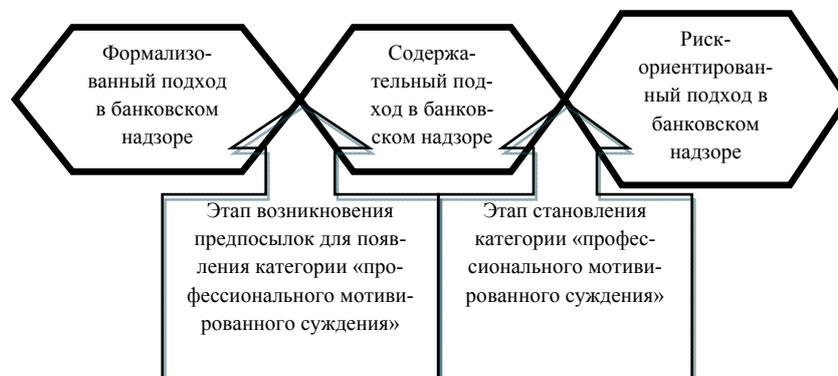
² Приведенный перечень синонимов не является исчерпывающим, приведены те, которые на наш взгляд более применимы в сочетании с суждением.

рующего органа, который оценивает их деятельность. И это абсолютно не то же самое, что волюнтаризм или субъективизм». Данное определение затрагивает обе стороны отношений – кредитные организации и регулирующий орган, оно определено в равных условиях для обеих сторон, что является наиболее эффективным решением при современном развитии финансовой сферы.

Вместе с тем, наиболее острым моментом в определении «профессионального мотивированного суждения» является отсутствие его определения на законодательном уровне, что приводит к противоречиям в его применении, как в деятельности кредитных организаций, так и регулирующего органа.

Проблемой является и влияние на процесс формирования профессионального мотивированного суждения субъективно-объективных факторов. Уровень субъективности зависит от ряда моментов: компетентности и квалификации персонала; точки зрения субъекта на проблему (вопрос); профессионального опыта людей, составляющих профессиональное мотивированное суждение. Объективные же факторы обусловлены экономическими, политическими, правовыми условиями, которые оказывают влияние на деятельность кредитных организаций и их функционирование, именно они составляют основу профессионального мотивированного суждения, поскольку их анализ (анализ материалов, информации и документов, анализируемых в тот или иной период времени) позволяет субъекту вынести заключение и сформировать данное суждение. Сказанное позволяет определить понятие «профессиональное мотивированное суждение» в широком смысле как профессионально-субъективную оценку объективных экономических, политических, правовых и иных факторов суждение проводимую в целях выполнения необходимых функций и решения задач субъекта и позволяющую принимать аргументированные решения, однако не решает задачи необходимости нормативного определения.

К первым предпосылкам в развитии категории «профессиональное мотивированное суждение» стоит отнести переход банковского надзора от формализованного подхода к содержательному – периоду поиска новых методов и инструментов качественной оценки финансово-хозяйственной деятельности кредитных организаций:



Данный период, пожалуй, можно охарактеризовать как период «смещение фокуса с формальной оценки количественных параметров на глубокую, качественную и своевременную диагностику». В банковское дело внедрились новые технологии, преобразившие как набор банковского инструментария, так и скорости их осуществления. Добавилась проблема глобализации бизнеса. В результате система надзора на основе детализированной, но негибкой системы жестко установленных норм вошла в противоречие с быстроменяющейся и с трудом поддающейся типологизации (на основе которой разрабатываются нормативы) практикой. Регулятор согласился с постулатом, что контроль не может быть стопроцентным (что вовсе не означает, что его не должно быть). Формальный контроль на определенном этапе вместо стимулирующего эффекта начал оказывать сдерживающее воздействие, ведь когда речь идет о банках, такая политика оказывается несовместимой с главной целью – обеспечением устойчивости: банку для достижения действительной устойчивости необходимо постоянное развитие, постоянное и эффективное осуществление как активных, так и пассивных операций. Зарегулированный банк лишен такой возможности.

Таким образом, в надзорной практике вместо жестких норм на первый план вышли содержательные подходы, облачаемые в форму концептуальных идей и принципов. Изменения в указанных сферах можно определить как перенос акцента с формы на содержание и переход от регулирования, базирующегося на правилах (rule-based), к регулированию, базирующемуся на

принципах (principle-based). Существенный характер указанных изменений позволил говорить о появлении новой парадигмы регулирования, которую можно обозначить как стратегическое доминирование содержательных концепций и принципов.

Новая парадигма регулирования могла быть определена таким образом: от правил к принципам, от принципов к правилам. Представляется, что данная формула передает идею сбалансированного подхода к построению надзора, базирующегося на содержательных началах.

Содержательный подход изменил практику надзора глубже, чем просто добавление более гибкой трактовки правил и возможности принятия обоснованных решений за рамками нормативно закрепленных правил. Новые правила должны соответствовать общему генеральному направлению развития, складываться в систему, периодически переоцениваться. Создается, своего рода, «конвейер» по модификации и обновлению правил с тем, чтобы они в каждый данный момент в наибольшей степени соответствовали сложившейся ситуации и потребностям надзорной практики.

В этом смысле отчасти новое понятие, новый институт «мотивированное суждение» явился тождественным понятию «профессиональное суждение», воспринятому российской банковской практикой, но сформировавшемуся в англоговорящих странах, где бухгалтеры «создали культ профессионального суждения», и, вместе с тем, сформированным под влиянием «внутренних» факторов.

К первым нормативным правовым актам Банка России, отражающим предпосылки появления категории «профессиональное мотивированное суждение», стоит отнести Письмо Банка России от 16.12.1998 № 363-Т «О методических рекомендациях по проверке кредитного портфеля кредитной организации»³ в котором впервые появляется такая категория как «субъективное суждение проверяющего». Следующим документом является Указание Банка России от 31.03.2000 № 766-У «О критериях определения финансового состояния кредитных организаций»⁴ которое отражает использование в деятельности банковского надзора содержатель-

³ Документ официально опубликован не был.

⁴ Вестник Банка России № 19 от 12.04.2000.

ного подхода и оговаривает, что при классификации кредитных организаций, производимой территориальными учреждениями Банка России, «отнесение кредитной организации к соответствующей категории и группе должно отражать содержательное представление территориального учреждения Банка России о состоянии кредитной организации с учетом тенденций ее развития».

Период перехода от формализованных критериев к содержательному надзору характеризовался внедрением новых принципов в борьбе с фиктивным капиталом, которые нашли свое отражение в Положениях Банка России от 10.02.2003 № 215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций»⁵ и от 19.03.2003 № 218-П «О порядке и критериях оценки финансового положения юридических лиц-учредителей (участников) кредитных организаций»⁶ Ранее финансовое состояние участников (акционеров) кредитных организаций оценивалось только по формальным критериям на основании количественной оценки, а с принятием последнего из упомянутых Положений – стала проводиться комплексная, качественная оценка с применением мотивированного суждения. Впервые дается нормативное определение категории «мотивированное суждение» в целях формирования качественного заключения о соответствии приобретателя долей (акций) в уставном капитале кредитной организации требованиям к финансовому положению: «мотивированное суждение об удовлетворительности финансового положения приобретателя – это аргументированный вывод о признании финансового положения приобретателя удовлетворительным (неудовлетворительным) на основе подходов, определенных настоящим Положением».

Впервые кредитным организациям было дано право использования мотивированного суждения в Положении Банка России от 12.04.2001 № 137-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери»⁷ которое применялось в целях оценки уровня риска при определении расчетной базы резерва. Для вынесения суждения об уровне риска кредитной

⁵ Вестник Банка России № 15 от 20.03.2003.

⁶ Вестник Банка России № 24 от 08.05.2003.

⁷ Вестник Банка России № 25 от 19.04.2001.

организацией используются перечень факторов как установленный Положением так и иные, если их наличие признано существенным для классификации отдельных элементов расчетной базы в соответствующую группу риска.

Чуть позже, по вопросу регулирования порядка формирования кредитными организациями резервов на возможные потери, Положением Банка России от 20.03.2006 № 283-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери»⁸ термин мотивированное суждение преобразовался в «профессиональное суждение», перечень используемых факторов в разрезе оценки элементов расчетной базы расширился и также остался открытым.

Еще одним документом, давшим право кредитным организациям использовать категорию «профессиональное мотивированное суждение», является Положение Банка России от 26.03.2004 № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности»⁹ в соответствии с которым кредитным организациям предоставляется право определять качество ссуды (вероятности обесценения ссуды) в отсутствии иных существенных факторов, принимаемых во внимание при классификации ссуды, с применением своего профессионального суждения на основе комбинации классификационных критериев.

Таким образом, переход к содержательному банковскому надзору ознаменовал появление у кредитных организаций впервые возможности использовать в вопросах оценки отдельных направлений деятельности категории «профессиональное мотивированное суждение», а методологические подходы Банка России к наполнению данного института стали менее формализованы, что явилось, безусловно, положительным нововведением в банковской практике.

Отметим, что в процессе трансформации рыночных отношений регулирующему органу при осуществлении своих надзорных функций приходится делать выбор между формализованным и содержательным подходом при определении инструментов над-

⁸ Вестник Банка России № 26 от 04.05.2006.

⁹ Вестник Банка России № 28 от 07.05.2004.

зора за деятельностью кредитных организаций и, как следствие, их отражением в нормативных документах при разработке методологического обеспечения. Одно из основных достоинств формализованного подхода – наглядность изложения и простота применения. Однако серьезным внутренним изъяном формализованного подхода является невозможность осуществить достоверный анализ проверяемого показателя или параметра, который мог бы в полной мере выявить спектр влияющих на него факторов. Формализованный подход может даже вступить в противоречие с задачей обеспечения эффективного надзора. В свою очередь, «качество» реализации содержательного подхода зависит от грамотности методологии надзора, а также квалификации и профессионализма сотрудников надзорного блока.

К следующему этапу становления категории «профессиональное мотивированное суждение» можно отнести период применения риск-ориентированного подхода в банковском надзоре за кредитными организациями.

Риск-ориентированный надзор является структурированным подходом, основывающимся на выявлении потенциальных рисков, с которыми сталкиваются кредитные организации, и оценке финансовых и операционных факторов, позволяющих управлять этими рисками и обеспечивать их минимизацию (снижение). В рамках риск-ориентированного подхода банковский надзор осуществляется на перспективу: стремится выявить проблемы, которые могут возникнуть в будущем, и принять необходимые профилактические меры, а не реагировать жесткими надзорными мерами. При этом, если текущее финансовое состояние кредитной организации соответствует установленным требованиям и нормам, это не может гарантировать, что принятые кредитной организацией риски соответствуют приемлемому уровню. Риск-ориентированный надзор не сводится к проверке соблюдения кредитными организациями норма и правил, а направлен на выявление возможности выполнения кредитной организацией своих обязательств в будущем, особенно при проявлении рискованных явлений в экономической среде. При реализации риск-ориентированного подхода ресурсы банковского надзора не распределяются равномерно на все поднадзорные организации, а концентрируются прежде всего на тех кредитных организациях, которые представляют

собой наибольшую угрозу для достижения целей регулятора по обеспечению стабильного функционирования банковского сектора. Риск-ориентированный надзор означает не отказ от применения количественных ограничений, а прежде всего понимание необходимости использования дополнительных инструментов для обеспечения разумного и осторожного управления кредитной организацией на перспективу – с минимальными рисками.

Таким образом, переход банковского надзора на риск-ориентированные принципы требует методологического совершенствования надзорного процесса. Реализация поставленных перед банковским надзором задач умело может сочетать и качественный надзор, и создание дополнительного инструментария для вынесения профессионального мотивированного суждения.

Риск-ориентированный надзор и применение Базеля-II, а также переход к Базелю-III¹⁰ обостряют актуальность вопроса об использовании новых методов в борьбе с фиктивным капиталом кредитных организаций. Определенные шаги в направлении его решения были сделаны в рамках Положения Банка России от 19.06.2009 № 337-П «О порядке и критериях оценки финансового положения юридических лиц-учредителей (участников) кредитной организации»¹¹ где применяются более расширенные критерии оценки финансового положения юридических лиц-учредителей (участников) кредитной организации. Данным положением достаточно четко определены границы применения профессионального суждения: его применение в отдельных четко регламентированных случаях является одним из оснований для признания финансового положения юридического лица неудовлетворительным.

Стоит также отметить, что применение профессионального мотивированного суждения в рамках риск-ориентированного надзора используется также при оценке организации внутреннего контроля в кредитной организации. С целью совершенствования анализа, а также систематизации и обобщения результатов провер-

¹⁰ Второе Базельское соглашение (Базель II) «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы». URL: <http://www.cbr.ru/today/ms/bn/Basel.pdf>; Система требований к достаточности капитала и ликвидности (Базель III). URL: http://www.kpmg.com/RU/ru/topics/Russian-Banking-Club/Documents/Basel%20III_rus.pdf

¹¹ Вестник Банка России № 45 от 30.07.2009.

ки кредитных организаций по вопросу соблюдения правил организации внутреннего контроля, установленных Положением Банка России № 242-П¹² Банком России разработаны Методические рекомендации по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях, регламентирующие порядок оценки организации внутреннего контроля в кредитной организации на основании определенных показателей, имеющих балльную оценку.

Анализ приведенных нормативных документов Банка России, определяющих область применения категории «профессиональное мотивированное суждение» свидетельствует о том, что в деятельности кредитных организаций особое внимание со стороны регулятора уделяется таким вопросам, как контроль за управлением рисками, контроль за организацией внутреннего контроля. Контроль за управлением рисками включает в себя оценку стратегии управления рисками, ее основополагающих принципов, выявление, измерение и определение приемлемого уровня рисков в деятельности кредитной организации, постоянное наблюдение за банковскими рисками, принятие мер надзорного реагирования при их высоком уровне. Особая роль отводится системе внутреннего контроля кредитной организации, которая также включает контроль за функционированием системы управления банковскими рисками и за их оценкой (выявление и анализ факторов, влияющих на деятельность кредитной организации).

Значительное влияние на данные акценты оказывают и принимаемые Базельским комитетом по банковскому надзору документы, в которых отражена важность и необходимость использования профессионального мотивированного суждения как неотъемлемой части банковского регулирования и надзора, ориентированного не на выполнение формальных нормативов, а на риски. Мировое банковское сообщество в течение последних 20-ти лет осуществляет переход от оценки уровня рисков, отраженных в нормативах и документах (отчетах), к их анализу на основе профессионального мотивированного суждения, которое строится на

¹² Положение Банка России № 242-П от 16.12.2003 «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» // Вестник Банка России № 7 от 04.02.2004/

основании комплексного анализа деятельности кредитных организаций, изучения их стратегического развития, структуры собственности и управления, внутренних документов, регламентирующих организацию внутреннего контроля, процедуры осуществления риск-менеджмента.

Необходимость осуществления эффективного надзорного процесса за отдельными процессами в банковской деятельности требуют применения профессионального мотивированного суждения, что должно способствовать созданию стимулов для эффективной работы кредитных организаций.

Кроме того, использование мотивированного профессионального суждения способствует построению в России новой модели современного банковского надзора, использующего в своей практике как формальные критерии и количественные нормативы, так и качественный анализ рисков деятельности кредитных организаций, тем самым и решению задач по развитию содержательных подходов в банковском надзоре.

Однако, пока институт профессионального мотивированного суждения находится на стадии становления, а одноименная категория – еще наполняется содержанием, что требует дальнейшего исследования обозначенных в данной работе вопросов, к числу которых, пожалуй, следует отнести проблемы применения профессионального мотивированного суждения:

- отсутствие четких критериев оценки, недостоверность применяемых методик, влекущих расхождение в их интерпритации;
- отклонение или отсутствие четкого понимания о текущих тенденциях в бизнес-процессах реальной экономики, неучет которых накладывает дополнительные проблемы и невыполнимые требования в деятельности кредитной организации;
- отсутствие единой целостной системы регулирования деятельности банковского сектора;
- отсутствие четкого определения круга ответственности, полномочий и целей банковского надзора;
- неустойчивость макроэкономической политики;
- высокая степень зависимости экономических процессов от политических факторов;

- несовершенство нормативно-правового обеспечения банковского регулирования и надзора;
- отсутствие системы и четких критериев объективной оценки деятельности регулирующего органа (банковского надзора);
- иные факторы, оказывающие субъективное влияние на вынесение профессионального мотивированного суждения.

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

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИИ – 5-я КОЛОННА В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Настоящая статья посвящена анализу деятельности Центрального банка России за последнее время по исполнению своих функций и задач, закрепленных за ним российским законодательством. Автор приходит к выводам о противоречии этих действий интересам российской экономики и народа.

Ключевые слова: задачи и функции Центрального Банка, конфликт интересов, рынок ценных бумаг, стабильность денежной системы, страховая деятельность.

Как известно, дополнениями 2013 и 2014 гг. в законодательство РФ Центральный Банк России стал мегарегулятором, который государством не управляется, а взаимодействует.

Особенностью правового положения ЦБР является то, что Банк России, не являясь государственным органом, обладает государственно-властными полномочиями. Вместе с тем, он независим в своей деятельности от федеральных органов власти и местного самоуправления. Кроме того, Банк России не отвечает по обязательствам государства, а государство – по обязательствам Банка России, если иное не установлено соответствующим договором Российской Федерации или федеральным законом.

Уставной капитал ЦБР составляет 3 млрд руб., который, как и иное имущество Банка, является федеральной собственностью. Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Банк России выполняет следующие функции:

1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

1.1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ;

2) монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;

2.1) утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;

3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;

4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;

4.1) осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе;

5) устанавливает правила проведения банковских операций;

6) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

7) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

8) принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

9) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (далее – банковский надзор);

10) регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями и регистрацию отчетов об итогах выпуска эмиссии ЦБ в соответствии с федеральными законами;

11) осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

12) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

13) определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

14) устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

15) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

16) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

17) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

18.1) осуществляет выплаты Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

18.2) является депозитарием средств Международного валютного фонда в валюте Российской Федерации, осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения Меж-

дународного валютного фонда и договорами с Международным валютным фондом;

18.3) осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

18.4) осуществляет защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению;

19) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами¹.

Изложенное доказывает, что с января-марта 2014 г. функции Банка России значительно увеличились, его структура изменилась в связи с дополнительными функциями, требующими корректировки изложения учебников «Финансовое право РФ» и «Банковское право РФ».

Давайте посмотрим, насколько деятельность Центрального Банка России совпадает с его целями и функциями?

1) Главной целью ЦБР в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации» 2002 г. является защита и обеспечение устойчивости рубля. События октября и ноября 2014 г. уронили рубль до 62 за 1 дол., а Председатель ЦБР убеждает Госдуму и Правительство России, что это случайный спекулятивный всплеск, который не мешает плановой политике, которая даже способствует экспорту российских товаров. Центробанк повысил ставку рефинансирования до 17 % и кредиты в коммерческих банках стали недостижимой задачей. Инфляция подскочила до 10,5 %, цены в магазинах и на рынках по многим товарам удвоились, и население перешло в питании с мяса на картошку.

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

2) Развитие и укрепление банковской системы тоже не задалось. За последний с сентября 2013 г. ЦБР отозвал лицензии более чем у 100 банков и денег в Ассоциации по гарантированию банковских вкладов для физических лиц в 2014 г. явно не хватит. Правительство заморозило средства Пенсионного фонда, сократило планы строительства и протягивает руки к Резервному фонду и фонду национального благосостояния.

3) Валютное регулирование и контроль при отказе от валютного коридора привел к массовому бегству капитала из России, более 120 млрд дол.!

4) Создание и развитие национальной платежной системы за 3 года после принятия закона отодвинуто на неопределенное время. Главное ответственное лицо – Сберегательный банк РФ смог предоставить только идеи, которые были развенчаны деятельностью американских компаний «Виза» и «Мастер Карт». Центральный Банк РФ разработал массу программ, которые так и не были реализованы из-за отсутствия политической воли.

5) Регулирование и контроль депозитарного бизнеса закончился принятием закона, который банки и профессиональные участники не стремятся выполнять.

Кстати, в подтверждение этих данных газета «Ведомости» сообщила, что 22 января 2014 г. «На круглом столе в Московской бирже представители регулятора встретились с представителями 29 крупнейших банков и экспертами». ЦБ и регулятор агитировали банки проводить внебиржевые сделки с деривативами с участием Национального клирингового центра (НКЦ, центральный контрагент). Руководитель службы России по финансовым рынкам говорил, что через полтора года регулятор может обязать проводить внебиржевые сделки с деривативами только через НКЦ².

«Мы обязаны по требованиям G20 завести вас на биржу, и мы пытаемся найти стимулы, чтобы вас завести сюда, – чтобы были и волки сыты, и овцы целы», – заявила замдиректора департамента финансовой стабильности ЦБ Лариса Селюткина³. Игорь Голутвин из «ВТБ капитала» резюмировал, что есть две проблемы

² См.: Орлова Ю. Банки против централизации // Ведомости. 23.01.2014. № 9 (3513). С. 15.

³ Там же.

перевода сделок на биржу: неготовность IT-систем в России и экономическая нецелесообразность. «Это интересно, и на биржу нас можно загнать исключительно принудительно»⁴. Вот Вам ответ банковского сообщества на новации Банка России.

6) Регулирование и контроль страховой деятельности в РФ привели к развалу автострахования и неготовности юридических лиц к страхованию земли, сельскохозяйственных посевов и страхования объектов гражданского строительства. Факты пожаров, наводнений на территории России приводят к изумлению только Председателя Правительства Медведева Д.А. Страховщики бегут, а страхователи протестуют, так как ЦБР уже поднял тарифы на 20–30 %, а к концу 2014 г. обещает следующий подъем цен.

7) Регулирование деятельности на финансовых рынках тоже затормозилась, так как Центральный банк является собственником акций кредитных организаций (Сбербанк, ВТБ, 7 зарубежных банков СССР и еще более 100 других кредитных организаций в России). Следует заметить, что федеральным законодательством установлен запрет на приобретение Банком акций кредитных организаций, за исключением сделок «РЕПО». Центральный Банк выступает собственником акций кредитных организаций, несмотря на указанный выше запрет. «Конфликт интересов при проведении Банком России надзорных мероприятий в отношении данных кредитных организаций не вызывает сомнений»⁵. Следует подчеркнуть, что ЦБР осуществляет операции на организованном рынке ценных бумаг, являясь мажоритарным акционером в государстве и на Московской бирже. В этой связи кардинальным решением этого вопроса должна стать приватизация пакетов акций российских кредитных организаций, а до ее проведения было бы целесообразным осуществлять организации проверок независимыми организа-

⁴ См.: Орлова Ю. Банки против централизации // Ведомости. 23.01.2014. № 9 (3513). С. 15.

⁵ Прошунин М.М. Некоторые правовые вопросы создания мега-регулятора на финансовом рынке России // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2014 г. / отв. ред. А.Р. Батяева. М.: РУДН, 2014. С. 198–200.

циями. Ликвидация ФСФР и подчинение Росстрахнадзора фактически устранило всякую конкуренцию между органами власти и организациями с государственно-властными полномочиями. Можно не сомневаться, что при унификации регулирования финансовых рынков ЦБР зарегулирует рынок под себя, что ущемит права финансовых институтов, не являющихся кредитными организациями.

Нам кажется, что план реформирования рынка финансовых услуг должен быть закреплен на уровне Федерального закона, а не Положений и Инструкций Центрального банка с указанием государственных органов и организаций, ответственных за его реализацию в установленные сроки.

Анализ реализации всех функций ЦБР показывает, что все задачи, закрепленные законом, Центральным банком не выполняются или выполняются очень плохо. Цели, поставленные Законами «О создании национальной платежной системы», «О рынке ценных бумаг» и др. практически саботируются, а Центральный банк России оказывает помощь ФРС США, а не русскому народу.

В этой связи Правительством РФ должен быть выработан план реформирования финансового рынка, определены необходимые мероприятия, ответственные органы государственной власти, и установлен контроль за его исполнением. Здесь можно согласиться с М.М. Прошуниним, что в «противном случае может повториться ситуация с созданием международного финансового центра в Москве, который при всей заинтересованности как государства, так и хозяйствующих субъектов, находится лишь в самом начале своего создания»⁶.

Приходится констатировать, что ни Правительство РФ, ни руководство Национального банковского Совета и даже Центрального Банка России оказались не готовы к управлению экономикой, денежной системой России и в скором будущем мы станем свидетелями пересмотра бюджета страны на 2015-2017 годы, росту инфляции, обнищанию народа. За 15 лет у правящей элиты не созрел план развития экономики и кроме цепляния за курс стоимо-

⁶ См.: Прошунин М.М. Некоторые правовые вопросы создания мега-регулятора на финансовом рынке России... С. 202.

сти нефти и газа у России нет перспективы роста. Бедные Китай и Япония!!!

Конечно, Российский Центральный Банк надо национализировать, как это уже было сделано с Госбанком СССР, затем с Банком Франции, Японии, Китая и других стран, и тогда он не будет зависеть от действий Федеральной Резервной Системы США и Международного валютного фонда (МВФ). Но именно этому противится ЦБ России и Правительство России (воспитанное в США). Пора определиться Президенту РФ, иначе Россия и ее экономика упадут ниже стран БРИКС, что уже происходит при их самостоятельном развитии.

Стахов Александр Иванович,
*доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом
административно-правовых исследований
Российского государственного университета правосудия*

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ КОДИФИКАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

В настоящее время в России на основании ст. 72 Конституции РФ сформировался внушительный массив нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов РФ, который необходимо разделить на административное и административно-процессуальное законодательство и решить комплекс проблем по кодификации данных отраслей публичного законодательства.

В этой связи, представляется необходимым построить решение указанных проблем на следующих исходных положениях, равнозначных как для административного, так и административно-процессуального законодательства:

1) признать в качестве объекта регулирования административного и административно-процессуального законодательства общественные отношения, складывающиеся с обязательным (прямым или косвенным) участием публичной администрации, кото-

рую образуют органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, должностные лица указанных органов;

2) рассматривать административное и административно-процессуальное законодательство в качестве специфических средств юридического оформления совокупности административно-правовых мер, применяемых публичной администрацией в отношении иных участников регулируемых общественных отношений в целях обеспечения исполнения норм различных отраслей российского законодательства, в том числе налогового, бюджетного, банковского, экологического и др., а также средством регламентации юридических процедур устанавливающих порядок применения указанных мер.

3) в случаях, пределах и порядке, установленных административным и административно-процессуальным законодательством административно-правовые меры также применяют судебные органы, физические и юридические лица, аккредитованные публичной администрацией, а также иные уполномоченные органы, организации, лица.

Под административно-правовой мерой понимать формально определенные в законе или ином нормативном правовом акте Российской Федерации унифицированные способы и приемы обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, применяемые публичной администрацией, а также судебными органами, физическими и юридическими лицами, аккредитованными публичной администрацией, другими уполномоченными органами, организациями, лицами в отношении иных участников административных правоотношений.

Сегодня в отечественной административно-правовой доктрине и административном законодательстве термин «мера» применяется, как правило, для обозначения систематизированных административно-правовых форм принудительного воздействия (меры административного принуждения¹, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях², меры

¹ См., например: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 265–269.

² См.: ст. 27. 1. КоАП РФ.

принудительного исполнения³, меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки⁴ и др.). Кроме того, из анализа действующего федерального законодательства можно выделить ряд несистематизированных до настоящего времени административно-правовых мер, которые не связаны с государственным принуждением, но активно применяются публичной администрацией в отношении иных участников административных правоотношений. Например, разрешительные, регистрационные и удостоверительные меры⁵. В европейских странах⁶, а также трудах отдельных отечественных ученых через понятие «мера» раскрывается специфика содержания административного акта⁷.

Следуя изложенному подходу, предлагается административное и административно-процессуальное законодательство отграничить от других отраслей публичного законодательства и разделить их между собой посредством двух кодифицированных федеральных законов:

1) ФЗ «Об основах административного законодательства в Российской Федерации»;

³ См.: ст. 68 ФЗ от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ. РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁴ См.: ст. 17 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ. РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 (с посл. изм. и доп.).

⁵ См., например, ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011 № 99-ФЗ // СЗ. РФ. 2011. № 19. Ст. 2716 (с посл. изм. и доп.), ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ. РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431 (с посл. изм. и доп.), ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ. РФ. 1997. № 30. Ст. 3594 (с посл. изм. и доп.); ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ // СЗ. РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140 (с посл. изм. и доп.) и др.

⁶ См., например: рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам членам по вопросам административного права № (77) 31 и № (84) 15.

⁷ См., например. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография. М., 2009.

2) ФЗ «Об основах административно-процессуального законодательства в Российской Федерации».

Под административным законодательством предлагается понимать совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, в которых закрепляются: административно-правовые меры, применяемые публичной администрацией, судебными органами, иными уполномоченными органами, организациями, должностными и другими лицами; основания применения административно-правовых мер в установленной сфере деятельности публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, должностных и других лиц; перечень органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, и лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер; административно-правовой статус органов и должностных лиц публичной администрации, судебных органов, иных уполномоченных органов, организаций, лиц, наделяемых полномочиями по применению административно-правовых мер.

Соответственно, в ФЗ «Об основах административного законодательства в Российской Федерации» предлагается закрепить:

- систему норм-дефиниций, раскрывающих сущность, объект регулирования, структуру, основные способы формирования и систематизации административного законодательства;
- перечни типизированных административно-правовых мер, применяемых для обеспечения исполнения норм других отраслей законодательства независимо от их вида;
- нормы, раскрывающие основания и характер применения унифицированных административно-правовых мер;
- нормы, устанавливающие исходные начала регулирования административно-правового статуса органов, организаций, должностных и иных лиц.

Административно-процессуальное законодательство предлагается рассматривать как совокупность законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в которых содержатся нормы, определяющие целенаправленность, последовательность, нормативную продолжительность во времени (срочность), вид, характер, а также поря-

док документального оформления действий и решений публичной администрации, судебных органов, а также иных уполномоченных органов, организаций, должностных и других лиц по применению административно-правовых мер.

Соответственно, в ФЗ «Об основах административно-процессуального законодательства в Российской Федерации» предлагается закрепить:

- систему норм-дефиниций, раскрывающих сущность, объект регулирования, структуру, основные способы формирования и систематизации административно-процессуального законодательства;

- нормы, характеризующие основные виды систематизированных административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации и судебных органов;

- нормы, устанавливающие исходные начала административно-процессуальной регламентации деятельности публичной администрации и судебных органов.

Далее, анализируя сформировавшееся в настоящее время нормы федерального административного и административно-процессуального законодательства, представляется целесообразным провести дальнейшую кодификацию отдельных частей данного законодательства, сделав акценты на однородных группах административно-правовых мер. Говоря иначе, предлагается принять ряд кодифицированных актов административного и административно-процессуального законодательства, посредством которых:

- систематизировать отдельные виды административно-правовых мер, применяемых публичной администрацией, судебными органами, а также иными уполномоченными органами, организациями, должностными и другими лицами,

- а также систематизировать юридические процедуры применения данных мер.

Из такого анализа можно констатировать, что на сегодняшний день в большей степени систематизированы отдельные виды мер административного принуждения:

- 1) меры административной ответственности, представляющие собой, по сути, типизированные способы и приемы ком-

пенсации вреда, причиненного совершенным административным правонарушением;

2) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представляющие собой типизированные способы и приемы сбора и закрепления доказательств по делу об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела, исполнения принятого по делу постановления.

При этом в действующем КоАП РФ до настоящего времени остаются не систематизированными и не подвергнутыми комплексной процессуализации:

1) административно-восстановительные меры, которые можно определить как формально закрепленные способы и приемы восстановления правового положения, нарушенного хозяйствующим субъектом (индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом) в результате совершенного административного правонарушения, а также способы и приемы устранения вреда, причиненного данным правонарушением (выдача предписаний об устранении нарушенных требований, приостановление действия лицензии и др.). По природе, административно-восстановительные меры также являются административным принуждением, которое может быть связано с ограничением права собственности и свободы экономической деятельности (приостановление действия лицензии) либо не связано с такими ограничениями (выдача предписания об устранении нарушений установленных требований). Данные меры, предусматриваются разнообразными федеральными законами (например, ФЗ «О защите прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ФЗ «О защите конкуренции», ФЗ «О пожарной безопасности» и др. КоАП РФ лишь устанавливает административную ответственность за неисполнение предписания и иных законных требований, связанных с применением административно-восстановительных мер, а также признает смягчающим обстоятельством исполнение предписания до окончания контрольно-надзорной проверки.

2) меры государственного контроля и надзора за выполнением общеобязательных правил поведения хозяйствующими субъек-

ектами (индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами), которые можно определить как способы и приемы организации и проведения проверок по выявлению фактов административных правонарушений, применяемые публичной администрацией. Данные меры закреплены в разнообразных федеральных законах: ФЗ «О защите прав индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ФЗ «О защите конкуренции», Налоговом кодексе РФ, Таможенном кодексе РФ. Кроме того процедуры проведения мероприятий по контролю и надзору закрепляются в многочисленных административных регламентах исполнения государственных функций федеральных органов исполнительной власти и поэтому имеют различное содержание.

Учитывая многовариантность оснований применения мер административной ответственности (составов), предлагаю кодифицировать данные меры и основания их применения посредством Кодекса РФ об административной ответственности.

В Кодексе РФ об административной ответственности представляется целесообразным закрепить общие начала административной ответственности, особенности административной ответственности отдельных категорий физических и юридических лиц, составы административных правонарушений, связанные с нарушениями федерального законодательства, и соответствующие им применяемые меры административной ответственности, а также подведомственность и подсудность по делам о данных правонарушениях, исходные начала регулирования административной ответственности субъектами РФ.

Процедуры назначения и исполнения мер административной ответственности целесообразным регламентировать во взаимосвязи с процедурами выявления административных правонарушений, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также с административно-восстановительными процедурами. Решить поставленную задачу отечественной административной процессуалистики можно при помощи Кодекса административной юрисдикции и Кодекса административного судопроизводства.

Соответственно, в Кодексе административной юрисдикции предлагается систематизировать применяемые публичной админи-

страцией процедуры выявления и пресечения административных правонарушений, восстановления нарушенного правового положения, устранения вреда, назначения и исполнения административных наказаний.

В Кодексе административного судопроизводства предлагается систематизировать процедуры разрешения судами дел об административных правонарушениях во взаимосвязи с процедурами разрешения дел об административных спорах.

Исследование массива нормативных актов административного и административно-процессуального законодательства, связанного с оценкой правомерной деятельности физических лиц и организаций, которая может причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности личности, общества, государства, представляется возможным говорить о мерах административного санкционирования.

Данные меры, применяются в целях официального разрешения, признания правильным, верными отдельных видов правомерных действий либо отдельных видов правомерной деятельности указанных лиц и организаций, в целях предотвращения (превенции) ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности личности, общества, государства.

С моей точки зрения меры административного санкционирования в зависимости от основания, целевой направленности и характера последствий можно подразделить на три унифицированные группы: разрешительные меры, регистрационные меры, удостоверительные меры.

Перечисленные меры нельзя назвать мерами государственного принуждения, так как их применение предполагает свободу волеизъявления лица, в отношении которого данные меры применяются. В то же время данные меры нельзя считать публичной (государственной или муниципальной) услугой, так как данные меры нацелены на охрану прав, законных интересов, жизни или здоровья граждан, окружающей среды, объектов культурного наследия, обеспечение безопасности личной, общественной и государственной безопасности. Публичной услугой можно считать лишь те административно-правовые меры, которые сопряжены с официаль-

ным предоставлением публичной администрацией непосредственно или через аккредитованные организации юридической возможности физическим и юридическим лицам по использованию материальных и нематериальных государственных и муниципальных благ. К примеру, публичными услугами являются предоставление публичной администрацией: государственного образования, государственной медицинской помощи, социальных выплат, земельного участка или жилья из государственной или муниципальной собственности. По сути, речь идет об обособленной группе административно-правовых мер, нацеленных на интеграцию частных и публичных интересов, которые нельзя путать с мерами административного санкционирования, имеющими правоохранительную направленность.

В этой связи следует подчеркнуть, что Указ Президента РФ от 09.03.2014 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁸ обоснованно относит государственную регистрацию актов, прав, объектов, а также выдачу лицензий и разрешений к содержанию функции государственного контроля и надзора. В качестве оказания государственных услуг названный указ обоснованно признает оказание образовательных и медицинских услуг, услуг социального обеспечения. В то время как в статье 2 ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁹ государственная услуга определяется как деятельность по реализации функций государственного органа, которая осуществляется по запросам заявителей, без учета целевой направленности данного вида государственной деятельности. Говоря иначе, если в названном выше указе Президента РФ функции федеральных органов исполнительной власти подразделялись на отдельные виды в зависимости от их целевой направленности, то в обозначенном федеральном законе, по сути, проведено ранжирование функций федеральных органов исполнительной власти по способу их инициации (заявление физического, юридического лица или решение органа). В результате вскрытой конкуренции норм в стране изданы перечни отдельных видов деятельности разнообразных федеральных служб и федеральных

⁸ СЗ. РФ.2004. №11. Ст. 94.

⁹ СЗ. РФ.02.08.2010 № 31. Ст. 4179.

агентств, в которых такие функции по контролю и надзору как выдача лицензий (разрешений) и государственная регистрация актов, прав, объектов формально выделяются в качестве государственных услуг, предоставляемых названными государственными органами.

В целях устранения возникшей коллизии, предлагается систематизировать и провести комплексную регламентацию разрешительных, регистрационных и удостоверяющих процедур, нацеленных на охрану прав, законных интересов, жизни или здоровья граждан, окружающей среды, объектов культурного наследия, обеспечение личной, общественной и государственной безопасности, при помощи такого кодифицированного федерального закона как Кодекс РФ об административном санкционировании.

Шуаипов Алексей Абасович,
*стажер кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов;*

Ястребов Олег Александрович,
*доктор юридических наук, профессор,
Директор Юридического института,
зав. кафедрой административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Начавшиеся несколько десятилетий назад серьезные преобразования в российском праве коснулись всех областей государственного развития, в том числе и вопросов государственной службы. Основной целью реформирования системы государственной службы руководством страны определяется создание целостной системы государственной службы Российской Федерации. При этом в качестве условия достижения названной цели указыва-

ется на необходимость формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления и развитие гражданского общества и инновационной экономики¹. Повышение результативности профессиональной (служебной) деятельности государственных служащих, предполагает конкретизацию правового статуса государственных служащих: определение и закрепление их обязанностей, полномочий и мер ответственности².

Одним из видов юридической ответственности в рамках отечественной правовой системы, является дисциплинарная ответственность. Принимая во внимание широкий круг представленных в юридической науке толкований категории «дисциплинарная ответственность» и учитывая двойственный, административно-трудовой характер государственной службы в целом, считаем целесообразным под дисциплинарной ответственностью государственного служащего понимать применение к нему дисциплинарных взысканий за неисполнении или ненадлежащем исполнении служебных обязанностей и дисциплинарных норм³.

Равно как и другие виды юридической ответственности (уголовная, гражданско-правовая, административная и материальная), дисциплинарная ответственность характеризуется применением к лицу, совершившему правонарушение, мер государственного принуждения (реальной угрозе применения таких мер) и (или) официальным осуждением и его деяния / бездействия.

При наличии указанной выше схожести всех видов юридической ответственности, дисциплинарная ответственность обладает рядом специфических признаков. Одним из определяющих отличительных признаков дисциплинарной ответственности может

¹ Указ Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 (ред. от 10.08.2012 г.) «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2009. № 11. Ст. 1277.

² Бялт В.С. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3; Гришконец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. 2001. № 3. С. 57.

³ Сергеев А.В. Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 43.

быть названа сфера ее действия. Дисциплинарные взыскания могут быть применимы ко всем членам коллектива, осуществляющим свою профессиональную деятельность. В системе государственной службы, дисциплинарная ответственность может быть возложена на любого государственного служащего.

Названный признак нашел свое отражение и в самом термине «дисциплинарный». Производная от латинского «disciplina» (сдержанность, строгость) и французского «discipline» (уставы, порядок, правила поведения), в русском языке «дисциплина» означает поведенческую модель человека, направленную на следование порядку, закону или установленным правилам; своевременное и неукоснительное соблюдение установленных правовыми и другими социальными нормами правил поведения в общественной и государственной жизни⁴.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в некоторых исследованиях (как правило, предпринимаемых в рамках трудового права) авторами определяется более узкое понимание сферы действия дисциплинарной ответственности, ограничивающейся исключительно государственного служащего и ведомства (а не служащего и государства). Так, например, профессор Б.И. Кожохин считает, что «в отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в «ведомственных» пределах в рамках служебного подчинения»⁵.

Ограничение дисциплинарной ответственности только рамками трудовых (служебных) отношений, по нашему мнению, неоправданно оставляет без внимания комплексную природу института дисциплинарной ответственности, объединяющего нормы как трудового, так и административного права. Выражая мнение ряда ученых еще в советский период отечественного развития права, один из крупных специалистов в области административного права Ю.С. Адушкин отмечал, что «узкая трактовка границ дисциплинарной ответственности ... никак не согласуется с предусмотренными нормами права и существующими реально другими разновидностями дисциплинарной ответственности и не отвечает це-

⁴ Ермоленко-Князева Л. Этимология дисциплинарной ответственности // Закон и жизнь. 2013. № 6. С. 51.

⁵ Кожохин Б.И. Государственная дисциплина и ответственность. Л., 1990. 152 с.

лям комплексного научного исследования дисциплинарной власти и ее институтов»⁶.

Сфера действия дисциплинарной ответственности предопределяет и её основную направленность: поддержание необходимого режима деятельности коллектива или объединения посредством применения мер дисциплинарной ответственности к лицам, совершившим дисциплинарный проступок. При этом проступок здесь выступает как основание наступления ответственности.

Наличие собственного основания наступления (дисциплинарный проступок) является вторым отличительным признаком дисциплинарной ответственности от других видов юридической ответственности.

Разработка дефиниции «дисциплинарный проступок» в юридической науке не стала дискуссионным вопросом. Несмотря на отсутствие в теории российского права общепринятой трактовки термина «дисциплинарный проступок» исследователи демонстрируют схожее видение такового: «противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение работником своих трудовых обязанностей»⁷ или «виновное нарушение правил внутреннего трудового распорядка, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных (трудовых) обязательств»⁸.

В нормотворческой практике термин «дисциплинарный проступок» раскрыт в ряде источников. В ст. 192 Трудового Кодекса Российской Федерации законодателями под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей»⁹. Нередко толкование дисциплинарного проступка происходит с учетом специфики правового статуса отдельных категорий лиц, и характера возложенных на них трудовых,

⁶ Адушкин, Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 26.

⁷ Ноздрачев А.Ф. Государственная деятельность: учебник. М., 1999. С. 503.

⁸ Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 34.

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_39.html#p3670 (дата обращения: 14.03.2015 г.).

служебных и иных обязанностей. Так, например, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰ (ст. 57) дисциплинарным проступком называется неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, а ст. 12.1 Федерального закона «О статусе судей в РФ»¹¹ дисциплинарный проступок определяется как «виновное действие (бездействие) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения настоящего Закона и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи». Схожая дефиниция дисциплинарного проступка представлена и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации РФ»¹².

В основу большей части определений дисциплинарного проступка, как правило, положены бланкетные нормы. Однако в некоторых случаях понятие дисциплинарного проступка расширяет границы действия дисциплинарной ответственности, выводя ее за рамки конкретного рабочего места. Примером такого расширения может служить ст. 13 Устава о дисциплине работников мор-

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173310/?frame=11 (дата обращения: 14.03.2015 г.).

¹¹ Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 (ред. от 22.12.2014 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015 г.) / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165964> (дата обращения: 14.03.2015 г.).

¹² Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=160096;dst=0;ts=CD86E87014655DCD78F74EF5166F6C3C;rnd=0.9874619792681187> (дата обращения: 14.03.2015 г.). Ст. 15.

ского транспорта¹³, определяющая, что «дисциплинарным проступком признается нарушение работником морского транспорта трудовой дисциплины на борту судна, в служебных помещениях и на территории организаций морского транспорта».

К сожалению, в законодательной базе отсутствуют четко определенные признаки дисциплинарного проступка. Это, по мнению Л.В. Смирнова, стало одной из важнейших проблем нормативного регулирования дисциплинарной ответственности¹⁴, и, как отмечает В.Ю. Шуруп, позволило придать признакам проступка оценочный характер¹⁵.

Объективную сторону дисциплинарных правонарушений государственных служащих составляет неисполнение (ненадлежащее исполнение) возложенных на них должностных обязанностей. Закрепление должностных обязанностей представлено в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актах, служебном распорядке государственного органа, а так же должностном регламенте и служебном контракте. При этом определяющее значение в установлении круга должностных обязанностей государственных служащих имеют Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и должностной регламент.

Третьим отличительным признаком дисциплинарной ответственности может быть названо наличие комплекса правовых норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность, иными словами – собственной нормативной правовой базы. Нормы о дисциплине в целом и дисциплинарной ответственности в частности закреплены в нормативных источниках трудового и административного права. Объяснением этого может стать сложная природа

¹³ Постановление Правительства РФ от 23.05.2000 г. № 395 «Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта» // Собрание законодательства РФ. 29.05.2000. № 22. Ст. 2311.

¹⁴ См.: Морозова Л.А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала государства и права) / Л.А. Морозова // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

¹⁵ Шуруп В.Ю. Административно-правовая природа, содержание и место дисциплинарного ареста в системе дисциплинарных взысканий, цели и задачи назначения отбывания дисциплинарного ареста // Современное право. 2008. № 5. С. 100.

объекта посягательства дисциплинарных проступков государственных служащих: от частных интересов граждан и организаций, до служебной дисциплины конкретного государственного органа (службы) и интересов государства.

В регулировании института государственной службы и дисциплинарной ответственности юридическая наука до сих пор не дает однозначного ответа на вопрос о соотношении норм трудового и административного права.

Существующее в теории «расщепление» дисциплинарной ответственности между различными отраслями права стало причиной разрозненности её нормативно-правового регулирования. В рамках действующей законодательной базы не существует единого нормативно-правового акта, всесторонне упорядочивающего вопросы применения мер дисциплинарной ответственности: служащие, работники и учащиеся привлекаются к ответственности за совершенные дисциплинарные проступки в соответствии с нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности и юридической силы.

Рядом современных юристов обосновывается необходимость систематизации всех норм права, касающихся дисциплинарной ответственности. В основу такой систематизации, по их мнению, может быть положена их отраслевая принадлежность правовых норм и субъектов, привлекаемых к данному виду ответственности¹⁶.

Четвертым признаком и внешним проявлением дисциплинарной ответственности государственных служащих являются дисциплинарные взыскания. По большому счету, применение дисциплинарных взысканий и составляет сущность дисциплинарной ответственности, определяет предметное содержание. В рамках дисциплинарных взысканий к государственным служащим применяются меры государственного принуждения и/или происходит официальное осуждение совершенного дисциплинарного проступка и лица его совершившего.

Само понятие «дисциплинарное взыскание» появилось сравнительно недавно. Терминологический вакуум в отношении служебных проступков в конце XVIII в. заполнил немецкий иссле-

¹⁶ Сергеев А.В. Указ. соч. С. 56.

дователь Гэннер, позаимствовавший у канонического права выражение «дисциплинарное наказание». Возникшее в области церковного права это выражение означало особые воспитательные меры, применяемые в отношении лиц, совершивших незначительную провинность. В Российской правовой традиции, на протяжении двух столетий (XVIII–XIX вв.) с завидным постоянством чередовалось употребление терминов «дисциплинарное взыскание» и «дисциплинарное наказание», подразумевающих под собой одну смысловую основу¹⁷.

Действующее российское законодательство о государственной службе не содержит общего, универсального определения дисциплинарного взыскания. Однако в исследовательской практике учеными была предпринята попытка представить такое определение. Не умаляя заслуг многочисленных исследователей, особого внимания, на наш взгляд, заслуживают дефиниции дисциплинарного взыскания, приведенные А.В. Сергеевым и В.Ю. Шуровым. Рассматривая в диссертационной работе актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву, А.В. Сергеев под дисциплинарным взысканием определил «установленные государством меры государственного принуждения и (или) официального осуждения гражданского служащего за совершенный дисциплинарный проступок, применяемые представителем нанимателя»¹⁸. Ю.В. Шуров, изучая проблему административно-правовой природы, содержания и места дисциплинарного ареста в системе дисциплинарных взысканий, несколько уточнил уже имеющуюся трактовку понятия «дисциплинарное взыскание». Под ним ученый понимает «меру дисциплинарной ответственности, состоящую в оказании психического (морального, материального, организационного) воздействия на правонарушителя, связанного с лишением (ограничением) определенных прав работника (служащего), обусловленных осуществлением соответствующей трудовой (служебной) деятельности»¹⁹.

¹⁷ См.: Агафонова Н.Ю. Дисциплинарные взыскания в контексте ответственности государственных гражданских служащих // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2011. № 1. С. 91.

¹⁸ Сергеев А.В. Указ. соч. С. 105.

¹⁹ Шуров В.Ю. Указ. соч. С. 102.

Дисциплинарное взыскание, налагаемое на государственных служащих, обладает несколькими существенными признаками:

В первую очередь, понятие дисциплинарного взыскания как меры государственного принуждения и/или официального осуждения государственного служащего предполагает, что каждый вид дисциплинарного взыскания должен иметь строго установленные качественные и количественные границы принуждения и/или осуждения, иными словами, иметь конкретное содержание.

В этой связи необходимо отметить, что система дисциплинарных взысканий, применяемых в отношении государственных служащих, достаточно разработана. Действующая в настоящее время система предполагает пять видов взысканий: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы²⁰. Причем применительно только к самой суровой мере ответственности – увольнению, законодатель достаточно четко определил состав дисциплинарного проступка как основания наступления ответственности: прогул; появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации; совершение по месту службы хищения, умышленное уничтожение или повреждение такого имущества; нарушение гражданским служащим требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда)²¹.

Сопоставление норм Трудового кодекса Российской Федерации и положений закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» позволяет констатировать, что при совпадении отдельных мер дисциплинарных взысканий (замечание, выговор, увольнение) законом расширяется список взысканий и вводится как один из его видов предупреждение о неполном должностном соответствии.

Взыскания, налагаемые на военнослужащих и служащих правоохранительных органов, обладают еще большей спецификой.

²⁰ Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»... Ст. 57.

²¹ Там же. Ст. 37.

Например, на работников органов прокуратуры, кроме указанных в ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации взысканий, могут налагаться и другие: строгий выговор, понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации», лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», предупреждение о неполном служебном соответствии²².

В главе 4 («Дисциплинарные взыскания») Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации представлен перечень взысканий, применяемых к солдатам, матросам, сержантам и старшинам. Так ст. 55 Устава, в качестве специальных видов взысканий для отдельных категорий военнослужащих, определяет строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег, лишение нагрудного знака отличника, предупреждение о неполном служебном соответствии, снижение в воинской должности ефрейтора (старшего матроса) и сержанта (старшины), досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, дисциплинарный арест и др.²³

Раскрытие природы названных средств дисциплинарной ответственности породило в научном сообществе дискуссию о понимании категорий «дисциплинарное взыскание» и «дисциплинарное воздействие»²⁴. Наиболее логичными в этой связи представляются взгляды А.А. Фатуева, Н.В. Плюхина и других авторов

²² См.: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 22.12.2014 г., с изм. от 17.02.2015 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=172575;dst=0;ts=63CED223F6875ECFD4FFBD8673FC0944;rnd=0.8626660776790231> (дата обращения: 14.03.2015 г.). Ст. 41.7.

²³ Указ Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 (ред. от 01.07.2014 г.) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165097> (дата обращения: 15.03.2015 г.). Ст. 41.7.

²⁴ Туганов Ю.Н. Указ. соч. С. 37.

о том, что мерами дисциплинарной ответственности следует считать дисциплинарные взыскания, а мерами воздействия – все остальные (например, предупреждение о неполном должностном соответствии)²⁵.

Решением этого вопроса, по мнению Ю.Б. Носовой, может стать разделение (предварительно расширенной) системы дисциплинарных взысканий, налагаемых на государственных служащих. Первую группу взысканий составят основные виды дисциплинарных взысканий (замечание, выговор, увольнение) выступающие в качестве мер дисциплинарной ответственности; вторую составят дополнительные взыскания или меры дисциплинарного воздействия, которые могут применяться наряду с основными (например, сокращение должностного оклада, лишение надбавок, исключение из кадрового резерва для замещения вакантной должности и др.)²⁶.

Вторым признаком дисциплинарного взыскания является основание для его применения – совершение государственным служащим дисциплинарного проступка. Нужно отметить, что факт совершения требует обязательного установления в полном соответствии с требованиями процедуры дисциплинарного производства, гарантирующей государственному служащему, привлекаемому к ответственности, право на защиту²⁷.

Третий признак дисциплинарного взыскания напрямую связан с порядком его применения. В правовом пространстве организации деятельности государственных служащих Российской Федерации наложение дисциплинарных взысканий определяется не как обязанность представителя нанимателя, а как право²⁸. Указанная норма заимствована в законодательстве о государственной службе из области трудового права. В административном законодательстве наличие такой нормы, на наш взгляд, неоправданно. Не вызывает сомнений то, что трудовые отношения на государственной службе носят ярко выраженный публично-правовой характер, а дисциплинарные проступки государственных служащих могут посягать не только на служебную дисциплину конкретного госу-

²⁵ См.: Шуров В.Ю. Указ. соч. С. 102.

²⁶ Носова Ю.Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 13.

²⁷ См.: Сергеев А.В. Указ. соч. С. 105–118.

²⁸ Там же.

дарственного органа и затрагивать интересы государственной службы в целом, но и посягать на права и свободы отдельных граждан и организаций. Учитывая эти обстоятельства, обоснованной представляется постановка вопроса о необходимости законодательного закрепления за субъектами дисциплинарной власти обязанности по привлечению к дисциплинарной ответственности служащих, совершивших серьезные дисциплинарные проступки.

Дисциплинарные взыскания, применяемые в отношении государственных служащих, как правило, носят моральный характер. Современные юристы²⁹ сходятся во мнении, что основными целями наложения дисциплинарных взысканий является предупреждение совершения дисциплинарных проступков как самим правонарушителем, так и другими служащими, что составляет предмет так называемой общей превенции.

Характерным признаком дисциплинарной ответственности, помимо уже перечисленных является невысокая, «наименьшая из всех видов юридической ответственности»³⁰ степень процессуально-правового обеспечения дисциплинарного производства.

В качестве еще одного значимого признака дисциплинарной ответственности, на наш взгляд, может быть выделено и отсутствие (за редким исключением) в законодательной базе Российской Федерации перечня лиц, уполномоченных применять меры дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок. Данное обстоятельство является существенным отличием дисциплинарной ответственности от других видов юридической ответственности: в уголовном и административно-деликтном законодательстве закреплены такие субъекты.

Таким образом, дисциплинарная ответственность (применение к государственному служащему дисциплинарных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей) как один из видов юридической ответственности, обладает рядом специфических признаков: сфера действия дисциплинарной

²⁹ См.: Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 166; Сергеев, А.В. Указ. соч. С. 105–118.

³⁰ Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 73.

ответственности; собственное основание наступления (в качестве такового выступает дисциплинарный проступок); наличие собственной нормативной правовой базы (комплекса правовых норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность); дисциплинарные взыскания как внешнее проявление дисциплинарной ответственности государственных служащих; невысокая степень процессуально-правового обеспечения дисциплинарной ответственности; отсутствие (за редким исключением) в законодательной базе Российской Федерации перечня лиц, уполномоченных применять меры дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок.

Находясь в постоянной динамике, социально-правовой институт юридической ответственности государственных служащих играет важнейшую роль в формировании правового демократического государства. Его совершенствование должно стать одной из генеральных задач проводимых в российском праве преобразований.

Батяева Альбина Рамазановна,
*к.ю.н., доцент, зам. заведующего кафедрой
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
bibigonya@yandex.ru;*

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

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ РАСКРЫТИЯ ИНСАЙДЕРСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

В мировой практике применения норм административного права в отношении требований по раскрытию и представлению информации на рынке ценных бумаг основной опыт накоплен в регулировании незаконного применения инсайдерской информации и проведения инсайдерской торговли.

Считается, что незаконный трейдинг инсайдеров увеличивает стоимость капитала, привлекаемого эмитентом посредством выпуска ценных бумаг, тем самым происходит замедление экономического роста.

Если обратиться к истории административно-правового регулирования данной сферы, то прежде всего необходимо отметить, что в ноябре 2007 г. клиент компании «Норд Капитал», кипрская Palmaris Holding Limited была уличена в манипулировании ценами на акции РИТЭК. Компания выступала покупателем и продавцом акций одновременно, за счет чего котировки РИТЭК взлетели более чем на 30%. По итогам проверки брокеру Palmaris было направлено предписание приостановить исполнение поручений последней на совершение сделок. К Palmaris никаких санкций применено не было. Еще один случай связан с компанией «Ричброкерсервис», акции которой за месяц подорожали на 80 % благодаря тому, что ее сотрудники манипулировали ценами. И на этот раз манипуляторы не были привлечены к ответственности, а негативным последствием стало лишь исключение акций РБС из обращения в РТС и на бирже «Санкт-Петербург». Долгое время на ММВБ торговались акции ОАО «Интерурал», по которым у многих трейдеров были подозрения в том, что этими акциями торгуют исключительно его же акционеры.

Иногда сенсации, искусственно формируемые прессой, могут обусловить достаточно резкие колебания цен на рынке, соответственно, и возможности для инсайдерской торговли. Примером может служить «дело ЮКОСа». Американские владельцы ADR ЮКОСа потребовали в суде компенсировать им ущерб от «сговора с целью национализации» ЮКОСа. В 2006 г. к этому иску добавили инсайдерскую торговлю. Газпромбанк использовал инсайдерскую информацию при торговле акциями ЮКОСа: продал на российском рынке 650 тыс. акций 25 мая 2004 г., то есть за день до того, как Арбитражный суд Москвы подтвердил гигантскую сумму налоговых претензий к ЮКОСу – 99,4 млрд руб. Аналогично в конце июля 2010 г. в СМИ появились основанные на данных анонимного источника сообщения о готовящейся Минфином России приватизации российских госкомпаний. Одной из десяти корпораций в списке была «Транснефть». Сразу после этого привилегированные акции «Транснефти» выросли на ММВБ на 7,3% –

до 29 700 руб. за штуку. Однако через несколько дней новый – и снова анонимный – источник сообщил, что правительство решило исключить «Транснефть» из списка на приватизацию в 2011–2013 гг. Фондовый рынок снова залихорадило¹.

Еще одно последствие принятия Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – Закон 224-ФЗ) является информационная открытость. В соответствии с действующим законодательством под инсайдерской информацией подразумевается только информация, «которая не была распространена или предоставлена» через открытые источники (СМИ, Интернет), которая «может оказать существенное влияние на цены финансовых инструментов», и только та из вышеперечисленных, которая входит в исчерпывающий (закрытый) перечень, в явном виде прописанный Банком России. Другая существенная черта Закона № 224-ФЗ – что не всякое использование инсайдерской информации незаконно, а только «неправомерное». Например, нельзя считать инсайдерами топ-менеджеров крупной корпорации, когда они, регулярно получая большой объем нераскрытой внутренней информации, покупают акции своей компании. На западных рынках это типичная ситуация, да и у нас эта практика получает все большее распространение. С одной стороны, убежденность в собственном деле вряд ли можно считать мошенничеством, а с другой стороны, они явно в силу служебного положения знают о своей компании более других. Значит, особое внимание должно фиксироваться не на всех подобных сделках, а только на выбивающихся из общей массы, например маржинальных. Учитывая сложившуюся в общем-то достойную практику регулярного пополнения менеджерами пакета акций своей компании и случающуюся необходимость их продажи

¹ Силин Е.Л. Принятие закона об инсайде – формальность или требование времени? // Внутренний контроль в кредитной организации. 2012. № 1.

² Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12177530/#ixzz3YEply3o5>

(что весьма похоже на инсайдерскую торговлю), законодатель как особо отягчающее обстоятельство выделил не просто использование, а передачу инсайдерской информации третьим лицам.

В России проблема с инсайдом усугубляется госмонополизацией фондового рынка. Шесть самых торгуемых бумаг принимают на себя 80 % денег трейдеров и инвесторов. Это Сбербанк (33 %), Газпром (23 %), «Норильский никель», Лукойл, Роснефть и ВТБ (по 4–7 %), четверо из них – госкомпании. То есть во многом инсайд в России – прежде всего прерогатива чиновников и менеджеров госкомпаний, или, еще жестче, разновидность коррупции. Как и везде в мире, инсайд – единственное, на чем можно поднимать крупные и быстрые деньги, от такого быстро не откажутся. В то же время отнесение чиновников к инсайдерам в законодательстве прописано неоднозначно. Непонятно, в п. 9 и 10 ст. 4 Закона № 224-ФЗ перечислены только органы исполнительной власти, имеющие право размещать временно свободные средства в финансовые инструменты, или же все без исключения органы исполнительной власти.

В сравнительно историческом аспекте необходимо отметить первенство банковского регулятора: впервые термин «инсайдерская информация» появился в Указании ЦБ РФ от 28.10.1998 № 385-У «Об особенностях осуществления Банком России проверок депозитарной деятельности кредитных организаций». Еще раз подчеркнем, что Закон № 224-ФЗ имеет отношение только к биржевым инструментам. Поэтому кредитных организаций контроль за использованием инсайдерской информации касается только в том случае, если они осуществляют лицензируемую деятельность на организованном финансовом или товарном рынке или же они созданы в форме ОАО и их акции обращаются на биржах. Этим критериям соответствует большая часть кредитных организаций, и потому в обсуждении банковское сообщество приняло активное участие.

В исполнение требований Закона № 224-ФЗ Банк России конкретизировал, на какие кредитные организации распространяется действие этого документа: бумаги которые допущены к торгам; на банки – профучастников рынка ценных бумаг; работающие в интересах клиентов с бумагами, обращающимися на бирже; осуществляющие расчеты по результатам сделок через организа-

торов торговли; осуществляющие в интересах клиентов операции с валютой на бирже.

Следующий требуемый Законом № 224-ФЗ закрытый список – перечень инсайдерской информации. Банк России 21 декабря 2011 г. утвердил его в составе 14 пунктов, которые можно разделить на группы: выпуск ценных бумаг кредитных организаций (п. 1–7); банковское лицензирование (п. 8–9); разрешения на работу с вкладами физических лиц (п. 10–11); административные взыскания руководителей (п. 12); сведения о проверках и результатах проверок (п. 13); сделки по управлению активами ЦБ РФ (п. 14).

Подробный анализ Закона № 224-ФЗ и предложения по его совершенствованию выдвинула Ассоциация российских банков. Сообществом предлагается:

- «использовать одну точку входа для передачи списка инсайдеров организаторам торговли от организаций» и законодательно закрепить обязанность организаций передавать список инсайдеров только одному (любому) организатору торговли;

- урегулировать порядок рассылки юрлицами-инсайдерами уведомлений сотрудникам об их включении в список инсайдеров, в частности, с применением внутреннего электронного документооборота;

- закрепить право физического и юридического лица опротестовать свое неправомерное включение в список инсайдеров;

- сократить списки инсайдеров до работников соответствующей организации и юридических лиц, с которыми организация подписывает соглашение о конфиденциальности;

- изменить ведение списка инсайдеров на ведение списка ценных бумаг («ограничительного» и «запретительного»). Составление перечня инсайдерской информации предполагается заменить составлением списков объектов торговли («ограничиваемых» и «наблюдаемых»). «Ограничиваемые» объекты, с которыми работникам банка запрещено осуществлять операции в ограниченный промежуток времени (например, за месяц до публикации годовой отчетности организации – эмитента ценных бумаг), «наблюдаемые» – по которым может возникнуть необходимость введения ограничений на операции;

– среди работников организации определять не физических лиц, а должности сотрудников, потенциально имеющих доступ к инсайдерской информации клиентов;

– указать формы договоров, сделок с кредитными организациями, на основании которых та становится инсайдером (кредитные договоры, договоры поручительства, банковская гарантия, андеррайтинг, сделки по слиянию);

– урегулировать механизм уведомления по операциям с государственными (муниципальными) облигациями;

– не распространять действие Закона № 224-ФЗ на юридических лиц, зарегистрированных в иностранных государствах, где существует собственное законодательство о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и учрежден соответствующий контролирующий орган.

Реализация данных предложений упростит и одновременно даст большую определенность контролю за использованием инсайдерской информации.

Новые требования к обеспечению безопасности персональных данных касаются практически всех. Ведь к информационным системам персональных данных могут быть отнесены, кроме кадровых и бухгалтерских, биллинговые системы, call-центры и автоматизированные системы бюро пропусков. Даже если секретарь просто набирает у себя в компьютере список сотрудников с телефонами и днями рождений – эта информация должна быть защищена.

С другой стороны, уже, несомненно, назрела реальная необходимость совершенствовать систему правовой защиты персональных данных. С каждым днем увеличивается как ценность информации, так и изощренность способов, которыми ее можно несанкционированно получить. И, если и не самыми ценными, то, по крайней мере, самыми популярными для злоумышленников являются персональные данные. По материалам исследования компании InfoWatch в 2009 г. среди всех зарегистрированных утечек информации персональные данные составили 89,8 %. Выполнение требований по защите информации в целях минимизации рисков инсайда и обеспечения раскрытия доступной информации является в настоящее время весьма сложной задачей.

В случае нарушения таких требований может быть наложен административный штраф, принято решение о конфискации несертифицированных средств защиты, либо сформулировано требование о прекращении обработки персональных данных, что может повлечь достаточно существенные убытки. Более того, организация, которая осуществляет обработку персональных данных с нарушением действующего законодательства, несёт риски, связанные с возможными исками от субъектов, персональных данных.

Существует немало проблем, которые создают сложности в защите любой информации, которые могут представлять какую-либо ценность для ее пользователей³.

Во-первых, серьезным препятствием являются технические проблемы. Несмотря на то, что обязательство использовать шифровальные (криптографические) средства было снято в новой редакции закона, операторы обязаны использовать комплекс технических и организационных средств защиты в соответствии с классом их системы. Мало того, для организации соответствующей защиты чаще всего компании необходимо практически полностью обновить парк технических средств. Компании специализированные или имеющие соответствующий штат, могут самостоятельно внедрять системы безопасности для защиты корпоративной информации, в том числе, включающей в себя и персональные данные о контрагентах и сотрудниках. Другие компании, которые по тем или иным соображениям не желают заниматься вопросами безопасности самостоятельно, обращаются в специализированные фирмы.

Во-вторых, это проблемы с сертификацией. Ведь с точки зрения законодательства во главу угла становится не сама безопасность, а соответствие мер по защите персональных данных тем, которые определены в стандарте. И не исключено, что некоторые компании ограничатся только расходами на лицензирование. Уже сейчас, пробежавшись по первому десятку компаний из поисковой системы, которые занимаются аутсорсингом в сфере защиты информации, можно заметить, что большинство из них делают ак-

³ Левцов В. Защита персональных данных: откладывать больше нельзя // Как защитить персональные данные? С. 5.

цент не на разработку систем защиты, а на помощь в сборе документов для получения лицензии⁴.

Третьей существенной проблемой на пути успешного внедрения закона является разбалансированность операторов обработки информации. В действительности необходимо различать требования безопасности, предъявляемые к разным источникам данных. Операторы данных могут напоминать в этой ситуации слепых котят – все разнообразие методов и способов защиты информации подведено регуляторами под одну гребенку, а существующие объединения на рынке решают вопросы узкого круга компаний и не отстаивают интересы участников рынка в целом.

В первую очередь, самый действенный и не затратный подход к хранению персональных данных – это хранение их в обезличенной форме. Необходимо максимально обобщать, обезличивать информацию, отказываться от избыточной – таким образом можно просто не бояться умышленной или случайной утечки информации – она не будет представлять практически никакой ценности для злоумышленников.

Операторы персональных данных сейчас в большинстве своем отказались от работ по обеспечению информационной безопасности. Закон будет меняться, в этом есть необходимость и об этом есть свидетельства, так что вкладывать средства в реализацию формальных требований безотносительно их важности довольно расточительно.

В неоднозначной ситуации находятся и компании, занимающиеся производством продуктов для защиты персональных данных. В поисках решений, которые позволят, с одной стороны, удовлетворить регуляторов, с другой – заказчиков, и, наконец, не остаться в проигрыше, они приходят к тому, что перестройка устоявшейся модели системы защиты персональных данных неизбежна⁵.

При этом четко прослеживается разница между компаниями-лидерами в своей области и так называемыми фирмами-

⁴ Закон о персональных данных касается всех. URL: <http://searchinform.ru/news/digest-articles/2711/>

⁵ Левцов В. , Н.Зенин. Меры и средства защиты персональных данных // Как защитить персональные данные? URL: <https://ispedn.ru/publications/leta.pdf>

подголосками. Последние, в большинстве своем, быстро переориентировались на соответствие требованиям закона. Спектр предлагаемых ими услуг расширился такими предложениями, как помощь в получении лицензии, проведение обследования и классификации информационной системы, консультационная поддержка.

Итак, в настоящей статье были рассмотрены некоторые вопросы административно-правового регулирования в наиболее динамично развивающейся области финансовой сферы – в области раскрытия инсайдерской информации.

Писенко Кирилл Андреевич,
*профессор кафедры финансового права
Российского государственного университета правосудия,
к.ю.н., доцент
rudnfinad@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНЦЕНТРАЦИИ- ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследуются принципы административной деятельности концентрации и деконцентрации применительно к современному административно-правовому регулированию защиты конкуренции и антимонопольного контроля в Российской Федерации. С использованием сравнительно-правового метода обосновываются выводы о целесообразности деконцентрации конкурентных функций и полномочий в области контроля слияний и отделения исследовательско-аналитических функций в области конкуренции, эффективности конкурентной политики от функций антимонопольного контроля.

Ключевые слова: принципы административной деятельности, принцип концентрации, принцип деконцентрации, антимонопольный орган, антимонопольный контроль, защита конкуренции, административное право, зарубежный опыт, эффективность антимонопольного контроля, защита прав граждан, контроль экономической концентрации, контроль слияний, аналитическая функция, исследования в сфере конкуренции.

Одной из групп принципов организации публичного управления – принципов деятельности публичной администра-

ции – в зарубежных странах являются принципы концентрации-деконцентрации функций и полномочий публичного управления¹. Данные принципы относятся к т.н. «горизонтальным» принципам деятельности администрации. Если «вертикальные» принципы централизации и децентрализации определяют вертикальные взаимоотношения внутри администрации между ее различными уровнями, то с помощью концентрации-деконцентрации решаются задачи эффективного с разных точек зрения распределения управленческих функций и полномочий между органами управления одного уровня или между органами, относящимися к одной структуре управления².

Принципы концентрации-деконцентрации могут иметь и легальное, нормативное закрепление. Так, в ч. 1 ст. 103 Основного закона Испании установлено, что деятельность публичной администрации базируется на беспристрастной службе общим интересам, эффективности иерархии, децентрализации, деконцентрации, координации, подчинении закону и праву³.

Принцип концентрации-деконцентрации, таким образом, непосредственно связан с теорией и практикой административно-правового регулирования, посредством его использования достигаются определенные цели и задачи публичного управления и административно-правового регулирования. С помощью данного принципа такие цели и задачи реализуются и достигаются посредством нахождения оптимального соотношения сосредоточения у различных публичных субъектов управления определенного набора функций и полномочий по отношению к функциям и полномочиям, сосредоточенным у иных публичных субъектов управления. В частности, некоторым образом принцип концентрации-деконцентрации функций и полномочий публичного управления связан с системой т.н. «сдержек и противовесов», поскольку может служить инструментом противодействия чрезмерного усиления

¹ Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. С. 32–35 и др. См. также: Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 20.

² Административное право зарубежных стран / под ред. В.Я. Кикотя. Там же.

³ Там же.

одного из публичных субъектов в целях защиты, как публичных интересов, так и интересов частных лиц от необоснованных незаконных действий и злоупотреблений публичной администрации. В определенном смысле принцип концентрации-деконцентрации может применяться не только для поиска путей более эффективно-го решения собственно управленческих задач, обеспечения публичных нужд, но и защиты от произвола наделенного властью субъекта. Российской административно-правовой теории данный принцип известен в меньшей степени, хотя следует отметить, что в практике реализации публичного управления, организации исполнительной власти данный принцип безусловно находит свое выражение. Как общие законы познания и мышления, будучи свойственны человеку от природы, применяются им в жизни⁴, даже если человек не способен отрефлексировать, заметить их действие, так же и принцип концентрации-деконцентрации может определять решения в области построения системы публичного управления, несмотря на незнание в отдельных случаях отдельных лиц о его существовании. В российском правоведении более исследован, в том числе в связи с закреплением в Конституции РФ, принцип разделения властей. Однако, следует отметить определенное сходство этих двух принципов. Во многом принцип концентрации-деконцентрации функций и полномочий публичного управления решает в сфере административного права те же задачи, что принцип разделения властей в сфере конституционного. Как отмечают исследователи, «целями принципа разделения государственной власти являются, во-первых, упорядочение работы государственного аппарата, в том числе специализирование направления деятельности органов государственной власти и, во-вторых, недопущение концентрации государственной власти в одних и тех же органах, чтобы не было произвола и злоупотребления этой властью»⁵. «Принцип разделения властей направлен на создание баланса (равновесия) между ветвями государственной власти в процессе осуществления своих полномочий, взаимного контроля,

⁴ См.: Бельский К.С. Финансовое право: методы и средства познания // Государство и право. 2010. № 8. С. 8.

⁵ Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с. (с. 31 в эл. версии СПС Консультант-Плюс).

осуществления системы «сдержек и противовесов» между указанными государственными органами, он обуславливает и разграничивает функции каждой из ветвей власти, определяет компетенцию органов власти»⁶. Во многом данные характеристики справедливы и для административно-правового принципа концентрации-деконцентрации.

Разновидностью публичного управления является управление в области защиты конкуренции и государственный антимонопольный контроль. Принципы концентрации и деконцентрации, как принципы административной деятельности важны и для данной сферы, как с точки зрения эффективности управления, так и с точки зрения защиты прав граждан от произвола администрации. Рассмотрение административно-правовой системы управления защитой конкуренции и антимонопольного контроля с точки зрения принципов концентрации-деконцентрации является важным фактором выявления дефектов, недостатков, угроз в функционировании данной системы. При этом анализ и оценка системы с точки зрения данных принципов может осуществляться как в рамках предварительного контроля, т.е. на стадии формирования системы, так и последующего контроля, т.е. основании рассмотрения некоторых итогов ее функционирования.

В настоящее время публично-правовая система защиты конкуренции и антимонопольного контроля сформирована, накоплена обильная практика реализации публичных управленческих полномочий в данной области, подготовлено немало теоретических и практических работ, в том числе указывающих на проблемы и недостатки данной системы. Анализ антимонопольного законодательства позволяет выявить одну из системных проблем системы, которую можно обозначить как проблему сверхконцентрации функций в области защиты конкуренции и антимонопольного контроля у одного государственного органа – Федеральной антимонопольной службы⁷. Положения антимонопольного законода-

⁶ Казаченкова О.В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29–38. (с. 7 в эл. версии СПС КонсультантПлюс).

⁷ См. в частн.: ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с послед. изм. и доп.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

тельства свидетельствуют о сосредоточении у одного субъекта значительного массива властных прерогатив, полномочий и функций в области контроля, нормотворчества, аналитической работы. Сверхконцентрация имеет много проявлений. В настоящей статье будут затронуты два актуальных проблемных направления такой концентрации, которые, по мнению автора, существенным образом влияют на реализацию целей административно-правового регулирования в рассматриваемой области – эффективность защиты конкуренции и антимонопольного контроля и защиту прав граждан от произвола антимонопольной администрации.

Первое проблемное направление сверхконцентрации возникло в сфере контроля экономической концентрации. В России антимонопольный орган сам исследует и наличие угроз слияния для конкуренции и наличие оснований для разрешения вредных для конкуренции слияний. При этом для принятия решения об угрозах у антимонопольного органа есть необходимые кадровые, информационные и прочие ресурсы, осведомленность и компетенция. Однако, у него нет ресурсов для решения другого вопроса – допустимости запрещенной им же самим сделки. По своей природе, целям, задачам, ресурсам антимонопольный орган не способен в полной мере принять решение о целесообразности допущения вредного для конкуренции слияния, поскольку его полномочия не предусматривают обладания полным объемом сведений о состоянии всей экономической системы и публичных интересах. Такими полномочиями обладает как минимум Министерство экономики, а, скорее всего, только межведомственная комиссия, объединяющая представителей министерств и ведомств экономического профиля (Минэкономразвития, Минпромторговли, Минэнерго и др.). При этом при концентрации в руках антимонопольного органа полномочий как по оценке угроз для конкуренции, так и разрешения угрожающих сделок отсутствует возможность проверить правильность принятого антимонопольным органом решения о согласовании сделки. При этом возможности угрожать запретом сделки участникам слияния – безграничны, так как кроме ФАС нет другого органа, который бы мог запрещенную сделку разрешить. Введение правила, что в полномочия антимонопольного органа по контролю слияний входит только выявление угроз для конкуренции приведет в соответствие общие функции и задачи антимонополь-

ного органа – защита конкуренции – со специальной функцией – контроль слияний. ФАС сможет сконцентрироваться на одной задаче – выявление угроз конкуренции. Решение задачи разрешения запрещенной антимонопольным органом сделки – будет осуществлять компетентный для этого вопроса орган – Минэкономразвития или Межведомственная комиссия при Правительстве РФ.

Такая модель с успехом применяется за рубежом. Так, в *Испании* полномочия по контролю слияний разделены. Национальная комиссия по конкуренции контролирует слияния только на предмет угроз конкуренции. Если сделка запрещена или разрешается только на определенных условиях, дело передается Министру экономики, а он – Совету министров (Правительству) для принятия решения о разрешении запрещенного слияния при наличии перевешивающих публичных интересов⁸. Аналогичная модель применяется в *Германии*, только с той разницей, что решение о разрешении сделки принимает министр экономики⁹. Как указывается в пар. 42 немецкого конкурентного закона, «по ходатайству Федеральный министр экономики и технологий выдает санкцию на запрещенное Федеральным картельным ведомством слияние, если в конкретном случае ограничение конкуренции оправдано общеэкономическими преимуществами слияния, или если слияние оправдано вышестоящими интересами общества. В этой связи также должна учитываться конкурентоспособность участвующих предприятий на рынках за пределами области действия настоящего Закона. Санкция может быть выдана только в том случае, если масштабы ограничения конкуренции не ставят под угрозу рыночно-экономический строй. Санкция может быть сопряжена с условиями и обязанностями». Во *Франции* окончательное решение по вопросам слияния компаний также выносит не Конкурентный со-

⁸ См.: ст. 60 испанского закона «О защите конкуренции». LEY 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia // BOE núm. 159. 2007. URL: <http://www.cncompetencia.es/>

⁹ См.: § 42. (Санкция министра) германского Закона против ограничений конкуренции (Германии) в редакции официальной публикации от 15 июля 2005 года (Вестник федеральных законов, ч. I, стр. 2114; 2009 г., ч. I, стр. 3850), последний раз измененный абзацем 62 статьи 2 Закона от 22 декабря 2011 года (Вестник федеральных законов, часть I, стр. 3044.). Перевод: Германский фонд международного правового сотрудничества // Сайт Германского фонда международного правового сотрудничества.

вет (антимонопольный орган Франции), а министр экономики¹⁰. В *Великобритании* Генеральный директор добросовестной торговли (Director general of Fair Trading) наделен функциями расследования нарушений антимонопольного права, а также контроля слияний. Однако, помимо данного органа еще целый ряд структур имеет компетенцию в данной области и влияет на принятие конечного решения. Так, свои решения Генеральный директор представляет Государственному секретарю (министру) торговли и промышленности (Secretary of state for trade and industry). В принятии решений о разрешении или запрете слияний важное значение имеют также позиции Комиссии по слияниям и монополиям (Mergers and Monopolies Commission), совещательного органа при Госсекретаре торговли и промышленности, а также Совета по слияниям (Mergers Panel), совещательного органа, в который входят представители различных правительственных учреждений. По рекомендации Генерального директора Госсекретарь вправе обратиться к Комиссии по слияниям. Кроме того, рекомендация также может содержать указание на необходимость прежде обращения к Комиссии обратиться к Совету по слияниям. Запретить слияние фирм Госсекретарь вправе только, если Комиссия по слияниям одобрит такой запрет¹¹.

Представляется, что в данном вопросе использование апробированных зарубежных моделей вполне может быть оправданным. Разделение полномочий минимизирует случаи необоснованного давления антимонопольного органа на бизнес, так как решение антимонопольного органа – неокончательное и будет возможность разрешить сделку. Кроме того, проверяя решение антимонопольного органа, специальный орган, будь то, Минэкономразвития или Правительственная Комиссия смогут обнаружить и злоупотребление антимонопольным органом своим полномочием при запрете явно не угрожающих конкуренции сделок. Также разделение полномочий сделает основания отказа в слиянии более понятными

¹⁰ См.: Гражданское и торговое право зарубежных стран: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Безбаха, В.К. Пучинского. М.: МЦФЭР, 2004. С. 521.

¹¹ См.: Конкурентное право Российской Федерации: учебное пособие К64 для вузов / И.В. Васильева, Ю.Ю. Горячева, Н.Г. Доронина и др.; под ред. Н.И. Клейн, Н.Е. Фонаревой. М.: Логос, 1999. С. 373; Гражданское и торговое право зарубежных стран. С. 520–21.

и проверяемыми. При разрешении споров об отказе будут идти вокруг установления факта возникновения или усиления доминирования. Будет разделена и политическая ответственность органов: если явно антиконкурентная сделка будет разрешена ФАСом – он будет нести ответственность, а если Минэкономразвития или Комиссией – то, соответственно, данные органы.

Следующим проблемным направлением организации системы защиты конкуренции с точки зрения концентрации полномочий является область аналитической работы. Необходима деконцентрация полномочий в части аналитической работы по оценке эффективности конкурентной политики и антимонопольного контроля антимонопольного органа. Сосредоточение у одного органа – антимонопольного органа как контрольных, так и аналитических полномочий о состоянии конкуренции (не говоря уже и о нормотворческих полномочиях) делает антимонопольный орган «судьей в собственном деле», создает системные предпосылки формирования необъективно информационной картины о состоянии конкуренции, рынков, эффективности контрольной деятельности ФАС. Очевидно, что эта функция должна быть передана внешнему субъекту, независимому органу. Оценивать деятельность органа должен другой орган. Создание независимого органа, который не имеет контрольных полномочий, но только анализирует рынки и состояние конкуренции, экономики, эффективности антимонопольного контроля позволит создать системные предпосылки получения объективной информации об этих вопросах. Сформировать систему сдержек-противовесов, независимо и объективно оценивать эффективность деятельности антимонопольного органа. Согласно данным оценкам – своевременно и осознанно корректировать деятельность антимонопольного органа, давать ему обязательные указания, применять меры политической и правовой ответственности.

Аналитическая функция антимонопольная органа должна быть сохранена, но ограничена только до решения задач улучшения своей работы на основе внешних сигналов, полученных от независимого конкурентного аналитического органа, Президента и Правительства.

Обращение к зарубежному опыту подтверждает указанные выводы. Так, в системе защиты конкуренции *Европейского Союза*

наряду с Еврокомиссией еще одним органом ЕС в области конкурентной политики является Консультативный комитет по ограничительной практике и монополиям (Advisory Committee on Restrictive Practices and Monopolies), состоящий из официальных представителей государств-членов. В отличие от Комиссии, полномочия данного органа носят не властный, а консультативный характер. Комиссия ЕС и Консультативный комитет взаимодействуют между собой в процессе проведения антимонопольной политики. Решения, принимаемые Комиссией, подлежат обсуждению в Консультативном комитете по ограничительной практике и монополиям. Консультативный комитет комментирует принимаемые Комиссией решения, однако не может их изменять или повлиять на их характер. Консультативный комитет дает независимые аналитические оценки конкурентной политике Комиссии¹².

В *Германии* функцию сдержек и противовесов Федеральной картельной службе (ФКС) выполняют Министерство экономики и образованная при ней Монопольная комиссия (МК). МК – совещательный орган при Министерстве экономики. Она является независимым исследовательским органом в области конкурентной политики. МКГ руководствуется только Законом против ограничения конкуренции и независима в своей деятельности. Каждые два года МК готовит доклад, дающий оценку и прогноз развития экономической концентрации в Германии, комментирует другие основные вопросы конкурентной политики и дает обзор деятельности ФКС. Доклад публикуется и представляется федеральному правительству¹³.

В *Великобритании*, в системе защиты конкуренции, как уже отмечалось, действует целый ряд органов. В частности, функция аналитического исследований вопросов конкуренции и проконкурентной практики отделена от функции антимонопольного контроля. Так, полномочия антимонопольного контроля сосредоточены у Генерального секретаря добросовестной торговли, в то время как аналитические функция закреплена за Комиссией по

¹² См.: Конкурентное право Российской Федерации. Указ. соч. С. 372.

¹³ См.: Гражданское и торговое право зарубежных стран. С.496; См. также Закон против ограничений конкуренции (Германия). Указ. соч. Раздел 8. Монопольная комиссия.

монополиям и слияниям. Комиссия не проводит расследование фактов нарушения конкуренции, но вправе изучать по просьбе заинтересованной стороны вопросы слияний монополий и антиконкурентной практики. Комиссия составляет и публикует периодические отчеты и доклады о состоянии конкуренции на рынках Великобритании¹⁴.

Л и т е р а т у р а

Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. М.: Спарк, 2003. 464 с.

Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 431 с.

Бельский К.С. Финансовое право: методы и средства познания // Государство и право. 2010. № 8.

Гражданское и торговое право зарубежных стран: учебное пособие / под общ. ред. В.В. Безбаха, В.К. Пучинского. М.: МЦФЭР, 2004. 896 с.

Казаченкова О.В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29–38.

Конкурентное право Российской Федерации: учебное пособие К64 для вузов / И.В. Васильева, Ю.Ю. Горячева, Н.Г. Доронина и др.; под ред. Н.И. Клейн, Н.Е. Фонаревой. М.: Логос, 1999. 432 с.

¹⁴ Конкурентное право Российской Федерации. Указ. соч. С. 373.

Войкова Наталья Андреевна,
*к.ю.н., доцент кафедры банковского права
и финансово-правовых дисциплин
им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ЮРИДИЧЕСКИЙ СМЫСЛ БАНКОВСКОЙ ТАЙНЫ

Процесс экономических преобразований начался с реформирования банковской системы. До недавнего времени юридическая деятельность была не так близка к работе банков, банковским операции и расчетам, как сейчас. По мере укрепления рыночной экономики, развития банковской деятельности возрастает практическое значение банковского права и регулирования банковской деятельности. Знание норм банковского права становится необходимостью не только для юристов, где бы они ни работали, но и для каждого предпринимателя и гражданина, действующего в сфере экономики, работника налоговых служб, руководителя предприятия и т.д.

В настоящее время большинство людей имеют вклады в банках, миллионы людей участвуют в предпринимательской деятельности, осуществление которой непосредственным образом связано с открытием банковских счетов, осуществлением расчетов через кредитные организации. И все они зависят от состояния банковской системы и законности банковской деятельности.

К числу таких понятий, которыми регулируется банковская деятельность (и предпринимательская, в целом) относится и банковская тайна. Уяснение юридической сущности данной категории важно, поскольку перед банковскими работниками каждый день возникают вопросы практического применения правовых норм, обеспечивающих защиту сведений, составляющих банковскую тайну. От степени защиты информации, от уровня документационного обеспечения деятельности банков во многом зависит эффективность функционирования всей банковской системы. Преждевременное, несанкционированное попадание информации к физическим или юридическим лицам может нанести ущерб интере-

сам кредитных организаций, Центрального банка Российской Федерации, его территориальным учреждениям или их клиентам. В связи с этим в Банке России, его учреждениях действует система защиты информации от несанкционированного доступа к ней¹.

Законодательство может и должно защищать право на ту информацию, которая обладает признаками банковской, коммерческой и иной тайны. И если вопросы, связанные с охраной государственной тайны, подробно урегулированы, то вопросы, связанные с защитой сведений, составляющих банковскую тайну, относятся к числу менее разработанных в правовой литературе².

Соблюдение режима *конфиденциальности банковской информации* – один из главных принципов деятельности кредитных организаций. Правовой режим банковской тайны установлен банковским законодательством (Федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности»), а также ст. 857 Гражданского кодекса Российской Федерации. Режим банковской тайны должен соблюдаться бессрочно.

Статьей 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» установлен порядок выдачи кредитными организациями справок по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц, должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Справки выдаются им на основании судебного решения, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам. Информация об открытии или о закрытии счетов, вкладов (депозитов), об изменении реквизитов счетов, вкладов (депозитов) организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, о предоставлении права или прекращении права организаций и индивидуальных предпринимателей, использовать корпоративные электронные средства платежа для переводов электронных денежных средств, об изменении реквизитов корпоративного электронного средства платежа в электронном

¹ Олейник О.М. Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. С. 5.

² Викулин А.Ю. Проблематика правового регулирования банковской тайны. Деньги и кредит. 1998. № 7. С.69.

виде сообщается кредитной организацией налоговым органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Сведения о наличии счетов, вкладов (депозитов) и (или) об остатках денежных средств на счетах, вкладах (депозитах), по операциям на счетах, по вкладам (депозитам) организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц предоставляются кредитной организацией налоговым органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.³

Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, налоговым органам, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации и органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия руководителя следственного органа – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве⁴.

Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим, судам, органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, при наступлении страховых случаев, предусмотренных федеральным законом о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, а при наличии согласия руководителя следственного органа – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам

³ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 04.10.2014) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015).

⁴ Батяева А.Р., Проршунин М.М. О статусе должностных лица, ответственного за создание и функционирование системы противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в кредитной организации.// Банковское право. 2009. № 5. С. 44–47.

физических лиц выдаются на основании судебного решения кредитной организацией должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам, направляемым в суд в порядке, предусмотренном статьей 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», при наличии сведений о признаках подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Перечни указанных должностных лиц устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.⁵

Информация об операциях, о счетах и вкладах юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц представляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Руководители (должностные лица) федеральных государственных органов, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, не вправе разглашать сведения об операциях, о счетах и вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об операциях из отчетов кредитных организаций, полученные ими в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных

⁵ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности».

функций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Аудиторские организации не вправе раскрывать третьим лицам сведения об операциях, о счетах и вкладах кредитных организаций, их клиентов и корреспондентов, полученные в ходе проводимых ими проверок, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Банк России вправе предоставлять сведения о конкретных сделках и операциях кредитных организаций, а также о сделках и об операциях их клиентов и корреспондентов, полученные из отчетов кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, центральным банкам и (или) иным органам надзора иностранных государств, в функции которых входит банковский надзор, при условии обеспечения ими уровня защиты (соблюдения конфиденциальности) предоставляемой информации не меньшего, чем уровень защиты (соблюдения конфиденциальности) предоставляемой информации, предусмотренный законодательством Российской Федерации, и непредоставления ими указанных сведений третьим лицам, в том числе правоохранительным органам, без предварительного письменного согласия Банка России, за исключением случаев предоставления судам этой информации по уголовным делам⁶.

Документы и сведения об операциях, о счетах и вкладах, а также сведения о конкретных сделках физических лиц, физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц представляются кредитными организациями в Банк России при осуществлении Банком России функций, определенных федеральными законами, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Банк России не вправе раскрывать и предоставлять третьим лицам полученные при осуществлении функций, определенных федеральными законами, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, сведения об операциях, о счетах и вкладах,

⁶ Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы: факторы, сценарии и политика противодействия, // Право и законодательство. 2010. С. 110.

а также сведения о конкретных сделках физических лиц, физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Кредитные организации в течение трех дней обязаны сообщать в налоговые органы о закрытии и открытии счетов и депозитов физическими лицами, а также предоставлять эту информацию и данные о движении средств по «мотивированному запросу» в электронном виде, то есть в случае обращения налогового органа с разрешения вышестоящего руководителя налогового органа. Ранее такой порядок действовал лишь в отношении юридических лиц, а с 1 июля 2014 г. – в отношении физических лиц.

При наличии у вкладчика задолженностей налоговые органы имеют право блокировать его счета сразу во всех банках, а не в одном, как это было до изменений законодательства.

До сих пор такое правило применялось только к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а доступ к банковским операциям граждан был открыт налоговикам только при наличии запроса иностранного государства. Многие эксперты полагают, что меры такого рода приняты для полного понимания налоговыми органами источников дохода граждан.

Требования Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014) обязывают кредитные организации сообщать в налоговые органы о движении средств на счетах физических лиц.

Один из самых важных и интересных аспектов – последствия изменений для клиентов – физических лиц. Режим банковской тайны будет работать только для капиталов, полученных из законных источников, которые не являются производными от преступных доходов, находятся во владении и под контролем фактического собственника (в законодательстве – «бенефициарного владельца»). Подводя итог, можно говорить о том, что институт банковской тайны теперь не должен являться способом злоупотребления правом и препятствием для надлежащего осуществления органами государственной власти своих обычных функций.

Войкова Наталья Андреевна,
*кандидат юридических наук, доцент кафедры
банковского права и финансово-правовых дисциплин
им. М.М. Сперанского Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ,
voykova.n@mail.ru;*

Панова Юлия Игоревна
*Аспирант,
frolevgevg@mail.ru*

БАНКОВСКАЯ ТАЙНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья раскрывает суть понятия и смысл регулирования операций, связанных с банковской тайной в условиях законодательства Российской Федерации. Основное внимание в работе автор акцентирует на регулировании защиты той информации, которая обладает признаками банковской, коммерческой и иной тайны. В статье указываются государственные органы, которые имеют целью своей деятельности (помимо прочего), осуществлять контроль за соблюдением банковского законодательства в части, касающейся банковской тайны, а также те органы, которые имеют исключительные права на получение сведений, составляющих предмет банковской тайны.

Ключевые слова и фразы: банковская тайна, конфиденциальность банковской информации, операции физических и юридических лиц, документы и сведения об операциях.

Процесс экономических преобразований начался с реформирования банковской системы. До недавнего времени юридическая деятельность была не так близка к работе банков, банковским операциям и расчетам, как сейчас. По мере укрепления рыночной экономики, развития банковской деятельности возрастает практическое значение банковского права и регулирования банковской деятельности. Знание норм банковского права становится необходимостью не только для юристов, где бы они ни работали, но и для каждого предпринимателя и гражданина, действующего в сфере экономики, работника налоговых служб, руководителя предприятия и т.д.

В настоящее время большинство людей имеют вклады в банках, миллионы людей участвуют в предпринимательской дея-

тельности, осуществление которой непосредственным образом связано с открытием банковских счетов, осуществлением расчетов через кредитные организации. И все они зависят от состояния банковской системы и законности банковской деятельности.

К числу таких понятий, которыми регулируется банковская деятельность (и предпринимательская, в целом) относится и банковская тайна. Уяснение юридической сущности данной категории важно, поскольку перед банковскими работниками каждый день возникают вопросы практического применения правовых норм, обеспечивающих защиту сведений, составляющих банковскую тайну. От степени защиты информации, от уровня документационного обеспечения деятельности банков во многом зависит эффективность функционирования всей банковской системы. Преждевременное, несанкционированное попадание информации к физическим или юридическим лицам может нанести ущерб интересам кредитных организаций, Центрального банка Российской Федерации, его территориальным учреждениям или их клиентам. В связи с этим в Банке России, его учреждениях действует система защиты информации от несанкционированного доступа к ней¹.

Законодательство может и должно защищать право на ту информацию, которая обладает признаками банковской, коммерческой и иной тайны. И если вопросы, связанные с охраной государственной тайны, подробно урегулированы, то вопросы, связанные с защитой сведений, составляющих банковскую тайну, относятся к числу менее разработанных в правовой литературе².

Соблюдение режима *конфиденциальности банковской информации* – один из главных принципов деятельности кредитных организаций. Правовой режим банковской тайны установлен банковским законодательством (Федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности»), а также ст. 857 Гражданского кодекса Российской Федерации. Режим банковской тайны должен соблюдаться бессрочно.

¹ Олейник О.М. Основы банковского права: курс лекций. М., 1997. С. 5.

² Викулин А.Ю. Проблематика правового регулирования банковской тайны. Деньги и кредит. 1998. № 7. С. 69.

Статьей 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» установлен порядок выдачи кредитными организациями справок по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Справки выдаются им на основании судебного решения, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам. Информация об открытии или о закрытии счетов, вкладов (депозитов), об изменении реквизитов счетов, вкладов (депозитов) организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, о предоставлении права или прекращении права организаций и индивидуальных предпринимателей, использовать корпоративные электронные средства платежа для переводов электронных денежных средств, об изменении реквизитов корпоративного электронного средства платежа в электронном виде сообщается кредитной организацией налоговым органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Сведения о наличии счетов, вкладов (депозитов) и (или) об остатках денежных средств на счетах, вкладах (депозитах), по операциям на счетах, по вкладам (депозитам) организаций, индивидуальных предпринимателей, физических лиц предоставляются кредитной организацией налоговым органам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах³.

Справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, налоговым органам, Пенсионному фонду Российской Федерации, Фонду социального страхования Российской Федерации и органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия руководителя следственного органа – органам

³ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 04.10.2014) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015).

предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим, судам, органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, при наступлении страховых случаев, предусмотренных федеральным законом о страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, а при наличии согласия руководителя следственного органа – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Справки по операциям и счетам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по операциям, счетам и вкладам физических лиц выдаются на основании судебного решения кредитной организацией должностным лицам органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, при выполнении ими функций по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений по их запросам, направляемым в суд в порядке, предусмотренном статьей 9 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», при наличии сведений о признаках подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Перечни указанных должностных лиц устанавливаются нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти⁴.

Информация об операциях, о счетах и вкладах юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц представляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены Федеральным законом «О противодействии лега-

⁴ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности».

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

Руководители (должностные лица) федеральных государственных органов, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, не вправе разглашать сведения об операциях, о счетах и вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об операциях из отчетов кредитных организаций, полученные ими в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных функций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Аудиторские организации не вправе раскрывать третьим лицам сведения об операциях, о счетах и вкладах кредитных организаций, их клиентов и корреспондентов, полученные в ходе проводимых ими проверок, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Банк России вправе предоставлять сведения о конкретных сделках и операциях кредитных организаций, а также о сделках и об операциях их клиентов и корреспондентов, полученные из отчетов кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, центральным банкам и (или) иным органам надзора иностранных государств, в функции которых входит банковский надзор, при условии обеспечения ими уровня защиты (соблюдения конфиденциальности) предоставляемой информации не меньшего, чем уровень защиты (соблюдения конфиденциальности) предоставляемой информации, предусмотренный законодательством Российской Федерации, и непредоставления ими указанных сведений третьим лицам, в том числе правоохранительным органам, без предварительного письменного согласия Банка России, за исключением случаев предоставления судам этой информации по уголовным делам.

Документы и сведения об операциях, о счетах и вкладах, а также сведения о конкретных сделках физических лиц, физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность

без образования юридического лица, и юридических лиц представляются кредитными организациями в Банк России при осуществлении Банком России функций, определенных федеральными законами, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Банк России не вправе раскрывать и предоставлять третьим лицам полученные при осуществлении функций, определенных федеральными законами, а также в случаях, предусмотренных федеральными законами, сведения об операциях, о счетах и вкладах, а также сведения о конкретных сделках физических лиц, физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Кредитные организации в течение трех дней обязаны сообщать в налоговые органы о закрытии и открытии счетов и депозитов физическими лицами, а также предоставлять эту информацию и данные о движении средств по «мотивированному запросу» в электронном виде, то есть в случае обращения налогового органа с разрешения вышестоящего руководителя налогового органа. Ранее такой порядок действовал лишь в отношении юридических лиц, а с 1 июля 2014 г. – в отношении физических лиц.

При наличии у вкладчика задолженностей налоговые органы имеют право блокировать его счета сразу во всех банках, а не в одном, как это было до изменений законодательства.

До сих пор такое правило применялось только к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а доступ к банковским операциям граждан был открыт налоговикам только при наличии запроса иностранного государства.

Многие эксперты полагают, что меры такого рода приняты для полного понимания налоговыми органами источников дохода граждан.

Требования Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014) обязывают кредитные организации сообщать в налоговые органы о движении средств на счетах физических лиц.

Один из самых важных и интересных аспектов – последствия изменений для клиентов – физических лиц. Режим банковской тайны будет работать только для капиталов, полученных из законных источников, которые не являются производными от преступных доходов, находятся во владении и под контролем фактического собственника (в законодательстве – «бенефициарного владельца»). Подводя итог, можно говорить о том, что институт банковской тайны теперь не должен являться способом злоупотребления правом и препятствием для надлежащего осуществления органами государственной власти своих обычных функций.

Коломиец Дмитрий Юрьевич,
*заместитель директора филиала ФГБУ «ФКП Росреестра»
по Московской области*

О ПРИНЦИПАХ ВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ

Официальное понятие государственного кадастрового учета дается в федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ¹ (далее по тексту Закон о ГКН). Так в соответствии с п. 2 ст. 1 вышеуказанного закона государственный кадастр недвижимости является систематизированным сводом сведений об учтенном в соответствии с Законом о ГКН недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, о территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и иных сведений, предусмотренных Законом о ГКН.

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (ред. от 28.02.2015) // СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4017; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (28.02.2015).

В Законе о ГКН выделено четыре основных положения, на которых, собственно, и базируется в настоящее время ведение кадастрового учета:

- единства технологии ведения кадастрового учета на всей территории РФ;
- сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах;
- обеспечения общедоступности кадастровых сведений;
- обеспечения непрерывности актуализации кадастровых сведений.

Рассмотрим каждый принцип более детально.

Итак, под принципом единства технологии ведения кадастрового учета понимается ведение кадастрового учета только на бумажных или на бумажных и электронных носителях, причем при несоответствии между кадастровыми сведениями приоритет имеют сведения на бумажных носителях.

В настоящее время ведение ГКН осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы ГКН (АИС ГКН) по установленным правилам², Данная система внедрена на всей территории Российской Федерации.

Ведение реестра объектов недвижимости на бумажных носителях представляет собой формирование документа, в котором содержатся записи об объектах недвижимости в текстовой форме путем описания внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений о таких объектах.

Ведение реестра объектов недвижимости на электронных носителях осуществляется путем внесения записей:

- содержащих сведения об объектах кадастрового учета;
- о принятых и выданных после внесения сведений в реестр документах;
- о поступивших запросах и предоставленных сведениях.

Все документы, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости являются федеральной собственностью, подлежат

² Приказ Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости» (ред. от 12.03.2014) // Российская газета. 09.04.2010. № 75; Российская газета. 08.05.2014. № 102.

постоянному хранению; уничтожение или изъятие из документов каких-либо частей не допускается. Хранение и использование указанных документов и документации осуществляются в порядке, установленном Приказом Минэкономразвития России от 09.07.2014 № 435 «Об утверждении порядка и сроков хранения содержащихся в государственном кадастре недвижимости документов»³.

Принцип сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащихся в других государственных информационных ресурсах реализуется в обмене информацией между государственными органами.

Федеральная информационная система, являющаяся составляющей государственной информационной системы, представляет собой совокупность информации и обрабатывающих ее информационных технологий и технических средств, создается в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами, организациями, государственными органами, органами местного самоуправления.

Государственный кадастр недвижимости на электронных носителях, являющийся частью единой федеральной информационной системы, объединяет: государственный кадастр недвижимости на электронных носителях и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях.

Так, например, Законом о ГКН определено, что после завершения кадастрового учета, т.е. внесение органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости: сведений о присвоенном кадастровом номере в связи с постановкой на учет; новых сведений об объекте недвижимости в случае изменения объекта, изменении адреса правообладателя; сведений о прекращении существования объекта при снятии с учета данный орган в течение 5 рабочих дней со дня завершения кадастрового учета передаёт

³ Приказ Минэкономразвития России от 09.07.2014 № 435 «Об утверждении порядка и сроков хранения содержащихся в государственном кадастре недвижимости документов» // Российская газета. 24.09.2014. № 217.

сведения в органы исполнительной власти информацию установленную Правительством РФ.

Необходимо обратить внимание на то, что орган кадастрового учета регулярно представляет сведения в виде кадастровых карт органам исполнительной власти субъектов РФ (карты территории соответствующего субъекта РФ) и органам местного самоуправления (карты территории соответствующего муниципального образования) в порядке, определенном соглашениями об информационном взаимодействии, которые заключены между указанными органами.

Принцип обеспечения непрерывности актуализации кадастровых сведений предусматривает, что сведения вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании заявления о кадастровом учете и документов прилагаемых к нему, в которых имеются актуальные данные на момент постановки объекта недвижимости на учет.

Так же ряд сведений вносится в государственный кадастр недвижимости не путем подачи заявления с приложением необходимых документов, а в порядке информационного взаимодействия между государственными органами. Так, например, к таким сведениям в соответствии с Законом о ГКН относятся: адрес объекта недвижимости или при отсутствии такого адреса описание местоположения объекта недвижимости, сведения о вещных правах на объект недвижимости и об обладателях этих прав и сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости и о лицах, в пользу которых установлены такие ограничения (обременения), в объеме сведений, которые содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Кадастровый учет в связи с изменением сведений о кадастровой стоимости объекта недвижимости осуществляется также на основании поступивших в соответствии со статьей 24.20 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»⁴ в орган кадастрового учета сведений о кадастровой стоимости.

⁴ Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 381;

Порядок и принцип информационного взаимодействия между органами как было отмечено выше устанавливается и изменяется Правительством РФ.

Следует так же отметить, что предусматриваются некоторые ограничения реализации принципа обеспечения непрерывности актуализации кадастровых сведений.

Несмотря на то, что в основу ведения кадастрового учета положен принцип непрерывного обновления данных, не может являться основанием для признания сведений об объекте недвижимости неактуальными (т.е. не соответствующими действительности) или подлежащими уточнению (т.е. не содержащими полной точной информации): истечение определенного периода со дня завершения кадастрового учета; изменение требований к точности или способам определения кадастровых сведений; изменение геодезической или картографической основы государственного кадастра недвижимости, в том числе системы координат.

При внесении изменений кадастровых сведений ранее внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения сохраняются и им присваивается статус «архивные»⁵.

Что касается принципа обеспечения общедоступности кадастровых сведений, то данный принцип в Законе о ГКН реализуется в согласно федеральному закону от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶ и федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁷.

Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.03.2015.

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра недвижимости» (ред. от 12.03.2014) // Российская газета. 09.04.2010. № 75; Российская газета. 08.05.2014. № 102.

⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

⁷ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О персональных данных» // СЗ РФ, 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

По общему правилу сведения являются общедоступными, это означает, что кадастровые сведения предоставляются органом кадастрового учета по запросам любых лиц.

Так к общедоступной информации в соответствии со ст. 7 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понимаются общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен. Общедоступная информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Доступ к кадастровым сведениям может быть ограничен федеральным законом. В качестве примера можно привести письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 05.05.2014 № 11-1635-КЛ «О направлении информации»⁸, в котором отказано в предоставлении копии межевого плана. Данное решение было мотивировано тем, что в состав проекта межевания включено свидетельство о государственной регистрации права, содержащее паспортные данные физического лица, а в состав межевого плана – акт согласования местоположения границы земельного участка, содержащее паспортные данные иных физических лиц, при этом письменные согласия указанных субъектов персональных данных на передачу их персональных данных третьим лицам в орган кадастрового учета не представлялись.

Вышеуказанные сведения соответствуют с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» по определению относятся к персональным данным, т.к. данная информация относится прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Доступ может быть ограничен и Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»⁹, согласно которому под государственной тайной понимаются защищаемые государст-

⁸ Письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 05.05.2014 № 11-1635-КЛ «О направлении информации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 20.04.2015).

⁹ Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 21.12.2013) // СЗ РФ, 13.10.1997, № 41, стр. 8220-8235; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.12.2013.

вом сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Итак, в настоящей статье осуществлен анализ принципов действующего законодательства о государственном кадастре. Принципы ведения государственного кадастра недвижимости как единой федеральной информационной системы, включающей в себя непосредственно государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, требуют дальнейшего совершенствования.

Ярошенко Татьяна Владимировна,
*к.ю.н., доцент кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета им. И. Канта,
t.yaroshenko2011@yandex.ru*

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИЗНАНИЯ ГРАЖДАНИНА НЕДЕЕСПОСОБНЫМ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья раскрывает содержание и особенности производства по делам о признании гражданина недееспособным. Основное внимание в работе автор уделяет анализу различных точек зрения на правовую природу данной категории дела; вносит предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова и фразы: гражданский процесс; особое производство; признание гражданина недееспособным; психическое расстройство.

Признание гражданина недееспособным в судебном порядке регулируется главой 31 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹. В настоящее время в действующем российском законодательстве предусматривается возможность принятия судом только одного из двух решений – либо признание граж-

¹ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 №138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

данина, страдающего психическим расстройством, недееспособным в полном объеме, либо отказ в таком признании.

Изучение зарубежного законодательства показывает, что в ряде стран (США, Германия, Англия, Италия, Япония и др.) психически больным гражданам с уменьшенной способностью к пониманию своих действий устанавливается ограниченная дееспособность.

Русскими психиатрами давно выдвигаются предложения об установлении отдельного самостоятельного гражданско-правового состояния – ограниченная дееспособность (С.С. Корсаков², В.П. Сербский, Н.Н. Баженов). В психиатрии сложилось и развивается новое направление исследований медицинского критерия ограниченной дееспособности (В.Г. Василевский, М.М. Горева³, В.В. Горинов, Е.В. Королева, Г.В. Морозов и другие). К таким расстройствам относят легкую умственную отсталость, некоторые психические дефекты, сопровождающиеся интеллектуальным снижением, и т.д. В психиатрии такого рода психические расстройства, при которых способность к осознанию и регулированию своего поведения не утрачена полностью, но достаточно снижена, традиционно именуется непсихотическими.

Изучая проблематику ограниченной дееспособности психически больных в гражданском праве Н.В. Шепель, Т.Т. Балахов⁴ отмечают, что на практике таких граждан нередко необоснованно признают недееспособными и назначают им опекуна.

Следовательно, с одной стороны, ограничение прав этих лиц не всегда соразмерное степени нарушения их психических функций, а с другой стороны, данная группа лиц в настоящее время выпадает из поля юридической защиты.

В целях устранения выявленного пробела принят Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений

²Корсаков С.С. Избранные произведения по психиатрии. М., 1984. С. 147.

³Горева М.М., Горинов В.В., Василевский В.Г. Теоретические вопросы дееспособности психически больных по законодательствам некоторых зарубежных стран // Социальная и клиническая психиатрия. М., 1997. С. 105–119.

⁴ Шепель Т.В., Балахов П.П. Проблема ограниченной дееспособности психически больных в гражданском праве // Вестник ТГПУ. 2013. Вып. 2. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения 29.10.2014).

в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»⁵, который:

– установил, что «гражданин, который вследствие психического расстройства может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается попечительство»;

– закрепил возможность преобразования правового статуса недееспособного лица в зависимости от особенностей психического расстройства в правовой статус ограниченно дееспособного лица: «При развитии способности гражданина, который был признан недееспособным, понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц суд признает такого гражданина ограниченно дееспособным».

К сожалению, данные справедливые и долгожданные нововведения в гражданское законодательство вступает в силу лишь со 02 марта 2015 года. К этому же времени соответствующие изменения должны найти свое отражение и в ГПК РФ.

Однако, как отмечают многие исследователи и правозащитники, законодательство РФ, регулирующее права граждан с психическими расстройствами, несмотря на вносимые изменения еще не в полной мере соответствует общепринятым нормам международного права и прежде всего Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁶.

Аргунова Ю.Н. в исследовании «Соответствие законодательства Российской Федерации, регулирующего права граждан с психическими расстройствами, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также рекомендациям Комитета министров

⁵ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1,2,3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. № 21-ФЗ от 04 марта 2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7627.

⁶Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Совета Европы»⁷ указывает на следующие недостатки российского процессуального законодательства:

1. На подготовительной стадии процесса участие самого гражданина, в отношении которого возбуждено дело о признании его недееспособным, обязательным не является. Не будучи извещенным о предварительном судебном заседании гражданин лишается возможности опровергнуть изложенные в заявлении обстоятельства и по существу принужден пройти судебно-психиатрическую экспертизу, даже если данные о его психическом расстройстве, изложенные в заявлении, не соответствуют действительности. При этом гражданин также лишается возможности заявлять ходатайства при решении вопроса о назначении экспертизы, просить суд назначить проведение экспертизы в конкретном судебно-экспертном учреждении или поручить ее конкретному эксперту, заявлять отвод эксперту, ходатайствовать перед судом о включении в состав экспертной комиссии дополнительно специалиста соответствующего профиля, т.е. реализовывать права лиц, участвующих в деле, предусмотренные ст. 79 ГПК РФ.

2. ГПК РФ не содержит правила об обязанности прокурора участвовать в судебном заседании о признании гражданина недееспособным. Неявка прокурора согласно ч. 3 ст. 45 ГПК РФ не является препятствием к разбирательству дела. Такое «ослабление» в законодательстве (ст. 261 ГПК РСФСР обязывала прокурора участвовать в рассмотрении данной категории дел) не обеспечивает возможности использовать возложенные на прокурора полномочия по даче заключения по делу.

3. Глава 31 ГПК РФ, допускающая в ст. 281 подачу заявления о признании гражданина недееспособным в суд по месту нахождения психиатрического учреждения, в которое помещен гражданин, не обязывает при этом суд проводить судебное заседание непосредственно в данном учреждении.

Таким образом, по мнению Ю.Н. Аргуновой, предусмотренный гл. 31 ГПК РФ порядок признания гражданина недееспособным

⁷ Аргунова Ю.Н. Институт недееспособности: первый шаг реформы законодательства. Поддержка позиции НПА Конституционным Судом РФ // Независимый психиатрический журнал. 2001. № 2 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.npar.ru/journal/2011/2/07-argunova.htm> (дата обращения 03.10.2014).

собным, в ходе которого решается вопрос о его гражданских правах и обязанностях, не соответствует ст. 6.1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, т.е. нарушает права граждан на справедливое судебное разбирательство, под которым, в частности понимается состязательное разбирательство, дающее стороне разумную возможность представлять свою позицию, в том числе доказательства.

Российские суды общей юрисдикции, рассматривая выше-названные категории дел в порядке особого производства, исходят из общих принципов судопроизводства, изложенных в ГПК РФ. В тоже время следует рассмотреть целесообразность установления факультативных принципов для вышеуказанных категорий дел, руководствуясь соответствующими Рекомендациями Комитета министров Совета Европы № R (99)4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых»⁸:

– принципа гибкости правового реагирования, предполагающего использование таких правовых инструментов, которые обеспечивали бы наиболее полный учет степени недееспособности лица в конкретной правовой ситуации для защиты его личных и имущественных интересов;

– принципа максимального сохранения дееспособности, означающего в том числе признание, насколько это возможно, существования различных степеней недееспособности и возможности изменения степени недееспособности лица с течением времени;

– принципа соразмерности меры защиты степени дееспособности лица, который основан на учете конкретных обстоятельств и нужд данного лица и допускает вмешательство в его права и свободы в минимальной степени, необходимой для достижения цели такого вмешательства.

Меры защиты, согласно принципу соразмерности, не должны быть автоматически связаны с полным лишением гражданской дееспособности, а там, где это возможно, совершеннолет-

⁸Рекомендация Комитета Министров Совета Европы от 23 февраля 1999 г. № R (99) 4 «О принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых» // СПС «Гарант».

нее лицо должно иметь право заключать юридически действительные сделки повседневного характера;

– принципа пропорциональности, предполагающего применение меры защиты пропорционально степени дееспособности заинтересованного лица и соответствие меры защиты, ограничивающей гражданскую дееспособность, права и свободы заинтересованного лица в минимальной степени, индивидуальным обстоятельствам и потребностям заинтересованного лица.

Ряд ученых, опираясь на исторический опыт, законодательство других стран и современные реалии жизни общества вносят предложения по дальнейшему расширению оснований для ограничения дееспособности лиц.

Одно из подобных оснований – расточительство. Попечительство над расточителями (*cura prodigi*), которые по своему статусу приравнивались к душевнобольным, было известно римскому праву со времен 12 таблиц. Интересен тот факт, что подобное попечительство могло быть установлено не только по инициативе заинтересованных лиц, но и по собственной инициативе гражданина, а также по воле отца в завещании.

Законодательство некоторых стран (Германия, Франция) одним из оснований ограничения или лишения дееспособности также признает расточительство. Данное основание действовало и в дореволюционной России. Основателем ограничения имущественно-правового статуса расточителей является Петр I, который постановил отбирать имения у «дураков», которые «оное безумно расточают и недвижимое в пустоту приводят». В дальнейшем основанием признавалось «безмерная и разорительная роскошь, излишества, беспутство и мотовство», критерием предлагалось считать «бесцельность трат, безотносительно к доходности».

По мнению ряда ученых, расточитель своими действиями нарушает права и законные интересы лиц, материально от него зависящих, значит это была обоснованная мера и в российском обществе есть все предпосылки для ее возврата. Данную позицию поддерживают А.Ю. Томилов, И.В. Потапов⁹, считая, что общест-

⁹ Томилов А.Ю., Потапов И.В. Расточительство как основание для ограничения дееспособности лица // Вестник Челябинского государственного университета.

во вправе определить те правовые основания, которые допускают принятия в отношении расточителя отдельных ограничительных мер. Такая мера не будет являться ограничением дееспособности лица в чистом виде, а представлять собой один из вариантов ограничения его прав без учреждения попечительства; ограничения будут введены лишь в отношении имущества, которое является гарантом исполнения будущих обязательств.

В тоже время, на наш взгляд, государство должно очень осторожно и вдумчиво подходить к вопросу расширения оснований для признания человека недееспособным, так как это существенно нарушает права и интересы гражданина.

Проблематика данного института является весьма значимой как в материальном и процессуальном праве Российской Федерации, так и за рубежом. Выявленные недостатки Российского законодательства и внесённые предложения по его совершенствованию должны способствовать вынесению законных и обоснованных судебных постановлений и справедливому правосудию в целом.

Колиева Ангелина Эдуардовна,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры предпринимательского
и трудового права ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский
горно-металлургический институт
(государственный технологический университет)»,
angelkolieva@mail.ru*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФИДУЦИАРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ РФ

Статья раскрывает перспективы развития фидуциарных отношений и использование их в основанных институтах Российского гражданского законодательства.

Ключевые слова: фидуциарные отношения, фидуциар, доверительная собственность, фидуциарный договор, право собственности.

2010. № 19(200). Право. Вып. 24. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: www.elibrary.ru/download/78886697.pdf (дата обращения 29.10.2014).

Очевидно, что развитие и усложнение экономических отношений не могли не сказаться на развитии договорных фидуциарных правоотношений, однако по своему внутреннему содержанию они мало чем изменились со времен римского права, в связи с чем можно говорить по существу о полной преемственности в праве, как по «вертикали» (во времени), так и «по горизонтали» (в пространстве). Это утверждение однако безусловно скорее для стран общего права, в которых идея фидуциарных отношений была расширена и доработана применительно уже прежде всего к доверительному управляющему (Trustee)¹.

Учредитель доверительной собственности (settlor) передает имущество одному или нескольким лицам (trustee) и оговаривает, что оно будет управляться в интересах одного или нескольких лиц (beneficiary). Учредитель траста может совпадать с выгодоприобретателем (beneficiary). В качестве бенефициантов могут выступать определенные лица (частный траст), а также индивидуально неопределенный круг лиц, например, учащиеся какого-либо учебного заведения, население города и т.п. (публичный траст)².

Доверительная собственность – это «обязательство действовать в интересах другого как в интересах самого себя, другими словами, доверительная собственность – это применение правила морали»³. Однако, «действовать в интересах другого как интересах самого себя», это не значит исходить из предположения того, как бы поступил учредитель траста в каждом конкретном случае, а скорее исходить из необходимости наиболее эффективного с экономической точки зрения управления вверенным имуществом. Иными словами в понятие права доверительной собственности по англосаксонскому праву заложены прямые запреты и дополнительные обязанности (кроме бремени содержания своего имущества), которых не знает право собственности в континентальном значении этого понятия.

¹ Andrew Hicks, S.H. Goo. Cases and Materials on Company Law. 6th edition. Oxford University Press Ins. New York, 2008. P. 313.

² Дженкс Э. Английское право. М., 1947. С. 320; Нарышкина Р.Л. Доверительная собственность в гражданском праве Англии и США. М.: Юридическая литература. 1964. С. 6.

³ Дженкс Э. Английское право. М., 1947. С. 322.

Так, в континентальной системе право собственности традиционно определяется как наиболее полное вещное право, позволяющее его обладателю обращаться с вещью по своему усмотрению, разумеется, в установленных законом пределах. В этой связи доверительная собственность по определению не может сравниваться с понятием собственности в континентальном смысле, поскольку, хотя фидуциарный собственник формально и является собственником (legal ownership), в действительности он обязан использовать принадлежащее ему имущество в интересах учредителя фидуциарного управления или иного указанного им лица (бенефициара), а не в своих интересах, не по «своему произволу»⁴.

Представляется, что данный факт нетождественности понятий права доверительной собственности и права собственности в континентальном смысле приводит к некоторым разночтениям в отечественной науке при анализе отношений доверительной собственности. Так, и приверженцы заимствования данного института отечественным правом, и его противники, зачастую проводят аналогии между доверительной собственностью, при которой на одну вещь существует несколько титулов собственности, с «расщепленной» или «разделенной» собственностью, при которой часть правомочий собственника принадлежит одному лицу, а часть – другому, либо доверительная собственность сравнивается с ограниченными вещными правами. При этом и те, и другие, апеллируют к римскому праву, доказывая наличие или отсутствие в нем подобных явлений⁵. В действительности подобные аналогии мало уместны, поскольку в конструкции доверительной собственности имеет место не расщепление «континентального» права собственности на отдельные правомочия, а скорее от него отделяется интерес, являющийся непременным атрибутом права континентальной

⁴ Нарышкина Р.Л. Доверительная собственность в гражданском праве Англии и США. М.: Юридическая литература. 1964. С. 21.

⁵ Казаков А. К вопросу о рецепции траста российским правом // Корпоративный юрист. 2006. № 7; Суханов Е.А. Договор доверительного управления имуществом // Вестник ВАС РФ, 2000. № 1; Беневоленская З.Э. Проблемы правового регулирования доверительного управления имуществом в сфере предпринимательства: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 60–71; Хромушин С.В. Доверительное управление в качестве профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 17; Гражданское право: учебник. Ч. I. / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М., 1996. С. 69.

собственности. В результате, лицо, не имеющее интереса в имуществе (т.е. фидуциарный собственник), получает право распоряжения им, а лицо, обладающее этим интересом (т.е. бенефициар), лишается этой возможности. Однако, право распоряжения доверительного собственника нельзя назвать правом в собственном смысле этого слова, поскольку он, не имея прямого интереса в имуществе, обязуется распоряжаться им разумно и добросовестно в интересах бенефициара. Отсутствие же интереса в имуществе у фидуциарного собственника не мешает признать его англосаксонской системе действительным собственником именно из-за различий между понятиями собственности в континентальном и англосаксонском смысле.

Исследуя ретроспективу развития фидуциарных отношений, представляется обоснованным определить их основные признаки (черты). Так, фидуциарные соглашения исторически формировались в качестве сделок, направленных, в первую очередь, на осуществление услуг по представительству. Предметом представительства становятся фактические действия, например, управление имуществом доверителя и действия юридические, например, совершение сделок или участие в судебной защите интересов доверителя. Таким образом, основным признаком фидуциарных договоров называют цель, а именно – действия в интересах доверителя.

В рамках особенностей фидуциарных договорных отношений выделяют также то, что сущностью фидуциарных договоров является не пользование вещью или деньгами кредитора, а передача субъективных прав, реализация которых осуществляется поверенным с такой же осмотрительностью и расчетливостью, как если бы их осуществлял сам доверитель.

Одним из признаков фидуциарных договоров, указанных сторонниками их существования в российском гражданском праве, служит также возможность расторжения указанных сделок в одностороннем порядке. Этот признак был указан классиком советского обязательственного права – О.С. Иоффе: «Договор поручения носит лично-доверительный характер. Но, так как каждый его участник в любой момент может утратить доверие к другому, было бы неправильно понуждать их к сохранению договорных связей исходя из общего запрета одностороннего расторжения договора.

Учитывая лично-доверительную природу поручения, ст. 401 ГК устанавливает, что во всякое время доверитель может его отменить, а поверенный отказаться от его исполнения»⁶.

Однако общее правило о невозможности одностороннего отказа от исполнения обязательства предусматривает исключения, вовсе не связанные с фидуциарным характером обязательства. В частности указывается, что случаи, при которых односторонний отказ от исполнения обязательства могут быть предусмотрены законом, а в обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, кроме того и договором. В этой связи, зачастую в литературе прямо отмечается, что односторонний отказ от исполнения обязательства возможен не только в фидуциарных, но и в иных правоотношениях, например, в договоре банковского вклада⁷.

Еще один существенный признак фидуции, выделяемый многими авторами – признак обязательности личного исполнения в силу ст. 313 ГК, – зависит не только от существования обязательства, но может быть предусмотрен законом, иными правовыми актами или договором, а потому также не в состоянии играть решающей роли.

Так, например, если М.И. Брагинский и В.В. Витрянский нашли «определенные основания» для отнесения агентского договора к числу фидуциарных.

Вопреки их мнению Н.В. Козлова не видит для этого никаких оснований именно потому, что агент может, по общему правилу, заключив субагентский договор, возложить исполнение своих обязанностей на третье лицо, оставаясь ответственным перед принципалом (ст. 1009 ГК РФ)⁸.

Сырбо В.А. проявляет наибольший интерес признаку невозможности правопреемства в фидуциарных правоотношениях. Он отмечает, что в судебной практике все отчетливее просматривается тенденция расширительного толкования положений о невозможности перемены лиц в обязательстве, и, как представляется,

⁶ Иоффе О.С. Избранные труды: в 4 т. Т. III. Обязательственное право. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 514.

⁷ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Договоры о выполнении работ и оказании услуг: кн. 3. М., 2007. С. 481.

⁸ Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005. С. 365–367.

немалая роль при этом отводится предполагаемому их фидуциарному характеру⁹. В частности, за последнее время Верховный Суд РФ неоднократно приходил к выводу, о том, что «ответственность поручителя возникает тогда и постольку, когда и поскольку заемщик сам не исполняет кредитного обязательства, либо исполняет его ненадлежащим образом». Поэтому, в случае смерти должника по обеспечиваемому поручительством обязательству, и данное поручительство прекращается, как и в случае перевода должником своего долга.

Представляется, что подобные выводы Верховного Суда обусловлены тем соображением, согласно которому поручитель в определенной степени осведомлен об имущественном положении основного должника и о степени его добросовестности и добросовестности, и именно в силу наличия у него подобной информации он соглашается быть поручителем. При переводе долга, появляется другой должник, относительно которого у поручителя подобная информация может отсутствовать, поэтому поручителю и предоставляется возможность отозвать однажды данное поручительство (п. 2 ст. 367 ГК). Однако, при наследственном правопреемстве хотя и появляется новый должник по обеспеченному поручительством обязательству, но он отвечает ровно в той мере, какова стоимость перешедшего к нему наследственного имущества, то есть ровно также, как смог бы исполнить свое обязательство наследодатель. Поскольку поручитель был осведомлен о степени имущественной состоятельности наследодателя, трудно понять, почему в этом случае должно прекратиться обязательство по договору поручительства. Если и далее продолжить логику Верховного Суда РФ, то можно утверждать, что взыскание на предмет залога, когда залогодателем является третье лицо (п. 1 ст. 335 ГК), может быть обращено только в том случае, если должник по основному обязательству сам не исполняет его.

В продолжении исследования фидуциарных отношений, стоит отметить высказывание русского цивилиста В. Нечаева, который указывал на необходимость учета ряда предписаний нрав-

⁹ Сырбо В.А. Отечественный и зарубежный опыт гражданско-правового регулирования фидуциарных отношений : история и современность: дис. ... канд. юр. наук. М., 2009.

ственного характера. Он писал, что «в основе товарищеского договора должно лежать личное доверие; всякий обман его уничтожает. Каждый из участников обязывается вести себя по отношению к общим делам как он привык относиться к собственным (cuera in concreto или dieigentia in sius). Последний принцип «не соответствует современным представлениям о поведении деловых людей»¹⁰.

Следует заметить, что понятие «строго личный характер» трактуется по-разному. Прежде всего, нужно отметить, что права и обязанности не могут существовать сами по себе, независимо от субъектов (лиц). Не бывает прав и обязанностей, не принадлежащих никому¹¹. Именно это положение применительно к обязательственным правоотношениям имел в виду И.Б. Новицкий, когда говорил, что обязательственное отношение имеет строго личный характер¹².

При раскрытии сути фидуциарности речь идет о другом: «...смысл этого выражения заключается в том, что... личность участника имеет решающее значение. Все их участники должны быть персонально указаны в договоре, который заключается *intuitu personae*, – и если в составе участников происходят изменения, то это также должно быть отмечено в договоре. Не менее важно другое последствие личного характера: в товарищеских договорах личное, активное участие в ведении дел прямо предполагается»¹³. Утрата доверительного характера может привести к прекращению отношений в одностороннем порядке.

В наиболее обобщенном виде под фидуциарными обязанностями понимаются основанные на доверии правовые или этические отношения, возникающие в связи с управлением деньгами или имуществом между двумя или более сторонами, как правило, именуемыми «фидуциарий» и «принципал»¹⁴.

Так, в отчете Комиссии по праву Англии и Шотландии приводится определение, сходное с определением договора гражд-

¹⁰ Нечаев А. В. Товарищества. Энциклопедический словарь / под ред. Ф.А. Брокгауза, И. А. Ефрона. СПб., 1901. Т. 23. С. 389.

¹¹ Белов В. А. – Сингулярное правопреемство в обязательстве. М., 2000. С. 18.

¹² Новицкий И. Б., Лунц Л. А. Общее учение об обязательстве. М., 1950. С. 220.

¹³ Вавин Н. Г., Вормс А. Э. Товарищества: простое, полное и на вере: науч.-практ. коммент. к ст. 276–317 ГК РСФСР. М., 1928

¹⁴ URL: <http://www.absoluteastronomy.com/topics/Fiduciary>

данско-правового представительства по законодательству Российской Федерации: «Фидуциарное правоотношение – это правоотношение, в рамках которого одно лицо обязуется действовать от имени и в интересах другого лица, зачастую в качестве посредника, с той степенью осмотрительности или полномочий, которые влияют на интересы другого лица, которое зависит от фидуциария в отношении той информации и рекомендаций, которые ему будут предоставлены»¹⁵.

Существенные недостатки нормативно-правового регулирования фидуциарных отношений могли бы быть устранены вступлением в силу законопроекта изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, подготовленного федеральным государственным бюджетным научным учреждением «Центр частного права при Президенте Российской Федерации». В частности, в п. 3 ст. 53 проекта закреплены традиционно рассматриваемые как фидуциарные обязанности действовать добросовестно и разумно. Также в нем предлагается ввести ст. 53.1, которая устанавливает ответственность любого лица, представляющего интересы компании, вне зависимости от того, исполняло ли оно функции единоличного исполнительного органа на момент причинения им убытков или нет, а также лиц, имеющих фактическую возможность определять действия юридического лица. При этом такие лица могут быть освобождены от ответственности в случае, если они действовали в рамках обычного предпринимательского риска, по указанию акционеров, либо участников общества, либо в условиях форс-мажора¹⁶. То есть, даже если такие лица действовали добросовестно и разумно, исходя из имеющейся у них информации, они все равно будут нести ответственность, что, представляется, с учетом отсутствия механизма страхования ответственности членов орга-

¹⁵ The Law Commission and the Scottish Law Commission Report. – № 236. Fiduciary Duties and Regulatory Rules. December, 1995. P. 1. Цит. по: Шашков Ю.В. Фидуциарные обязанности директора (Director's Fiduciary Duties): от англо-американской правовой доктрины к российской корпоративной практике // Закон. 2009. № 12. С. 216–227.

¹⁶ Проект раздела I ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Приводится по материалам сайта Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.arbitr.ru>

нов управления юридического лица будет препятствовать проявлению деловой активности.

Решением многих из озвученных проблем могло бы стать официальное законодательное закрепление понятия фидуциарных правоотношений.

Миронов Анатолий Николаевич,
*начальник кафедры управления
и административно-правовых дисциплин
Владимирского юридического института ФСИИ России,
доктор юридических наук, доцент,
mironov.ufa@mail.ru*

НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются нормативное регулирование процедур подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и возможные пути его совершенствования

Ключевые слова и фразы: правовой акт, процедура, эффективность, совершенствование, правовое регулирование, федеральные органы исполнительной власти

Подготовка и принятие федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов является творческим процессом, в тоже время который, ввиду публичности своего характера¹, требует соблюдения установленных процедур, регламентация которых в настоящее время осуществляется многочисленными нормативными правовыми актами. Вместе с тем, множество актов ещё не говорит об улучшении качества и эффективности принимаемых решений.

Принятие процедурных норм позволит сделать механизм подготовки федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов более прозрачным и сократить свободу

¹ См., например: Ястребов О.А. Публичные субъекты административного права: учебное пособие. М.: РУДН, 2008. 144 с.

усмотрения, имеющуюся у тех, кто реализует политику, а не определяет ее – у органов и должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью: регистрацией, лицензированием, выдачей разрешений, квот и т.п. Этот вид деятельности должен быть жестко регламентирован с тем, чтобы сократить возможность чиновничьего произвола. Должностные лица, принимающие нормативные правовые акты, должны быть поставлены в жесткие процедурные рамки, при этом надлежит установить четкий алгоритм действий должностных лиц, четкие критерии и разумные сроки принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.

Очевидно, что подобное нежелание связывать себя определенными законодательно процедурными требованиями, которые предлагается закрепить в Федеральном законе «О нормативных правовых актах»², обусловлено тем, что иметь собственный регламент и обладать возможностью произвольно по собственному усмотрению его изменить намного удобнее для того или иного органа власти.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регламентирующим процедуры подготовки федеральными органами исполнительной власти актов является постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»³.

В соответствии с указанными Правилами федеральные органы исполнительной власти должны обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации; исключить случаи направления для исполнения нормативные правовые акты, не прошед-

² http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz.nsf/ByID/8D36F6678840F101432571BB005636E9?OpenDocument

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2009. № 12. Ст. 1443; 2011. № 32. Ст. 4834.

ших государственную регистрацию и не опубликованных в установленном порядке; ежемесячно представлять в Минюст России перечни изданных правовых актов; осуществлять меры по укреплению юридических служб и повышению эффективности их деятельности.

Помимо обозначенных правил общими для всех федеральных органов исполнительной власти являются постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»⁴, устанавливающее порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности, постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»⁵, определяющее порядок участия федеральных органов исполнительной власти в законотворческой деятельности Правительства России, постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»⁶ в соответствии с которым определяются процедуры разработки федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Кроме того во многих федеральных органах исполнительной власти существуют правила подготовки и принятия нормативных правовых актов, которые отражают особенности этого процесса в том либо ином ведомстве. Закрепление данных процедур осуществляется либо в отдельных нормативных актах, специально

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2011. № 35. Ст. 5092.

⁶ Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169; Российская газета. № 189. 26.08.2011.

посвященных подготовке проектов нормативных правовых актов⁷, либо в регламенте федерального органа исполнительной власти путем выделения в нем отдельного раздела⁸. Однако, несмотря на значительное количество нормативных правовых актов, регламентация процедур подготовки осуществляется фрагментарно, либо отсутствуют вообще.

Первая из процедур, которая, на наш взгляд, должна найти юридическое закрепление является определение необходимости принятия решения о подготовке нормативного правового акта федеральным органом исполнительной власти.

Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполни-

⁷ См., например: Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ МЧС РФ от 23 марта 2004 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ ФТС РФ от 31 марта 2010 г. № 665 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПЛЮС» и др.

⁸ См., например: Приказ Минфина РФ от 23 марта 2005 г. № 45н «Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 17. 2005; № 47. 2011; Приказ Россвязи от 26 октября 2011 г. № 301 «О Регламенте Федерального агентства связи» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ Минсельхоза РФ от 5 октября 2011 г. № 351 «О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ ФАС РФ от 9 апреля 2007 г. № 105 «Об утверждении Регламента Федеральной антимонопольной службы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 30. 2007; Приказ Министра обороны РФ от 30 ноября 2006 г. № 100 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации» // Российская газета. № 28. 09.02.2007; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 51. 2011 и др.

тельной власти в пределах их компетенции. Данное положение сформулировано в постановлении Правительства России № 1009.

То есть необходимостью подготовки нормативных правовых актов является издание актов более высокой юридической силы, в которых прямо предусмотрена обязанность по подготовке акта федеральным органом исполнительной власти. Что касается инициативы самих органов, то в постановлении Правительства России №1009 отсутствуют положения, которые бы позволили бы сделать вывод о необходимости разработки акта. В отличие от него некоторые ведомственные акты закрепляют случаи, в результате которых принимается решение о разработке ведомственных нормативных правовых актов. Так, в п.18 приказа МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» определены основания для издания ведомственных нормативных правовых актов, что позволяет более четко определить необходимость осуществления данной работы

Данные положения могут быть учтены при разработке нового нормативного правового акта, который возможно будет принят, либо при внесении изменений в постановление Правительства России № 1009 по совершенствованию процедур подготовки нормативных правовых актов.

Также, по нашему мнению, принятие решения о необходимости разработки проекта нормативного правового акта федеральным органом исполнительной власти, должно каким-то образом оформляться. Положительным примером, который может быть использован в данном случае, выступает подготовка инициатором проекта акта докладной записки, в которой содержатся сведения:

- 1) о существовании проблемы, требующей правового регулирования;
- 2) о цели предполагаемого правового регулирования;
- 3) о конкретных мерах, направленных на решение проблемы, которые предполагается положить в основу нормативного правового акта;

4) о перечне действующих нормативных правовых актов по проблемному вопросу и анализ недостатков действующего правового регулирования⁹.

К докладной записке могут прилагаться материалы прогнозирования, мониторинга правоприменения.

Также обязательным считаем планирование федеральными органами исполнительной власти работ по подготовке проектов нормативных правовых актов, закрепление данной процедуры в качестве обязательного требования в процессе подготовки проекта нормативного правового акта федеральным органом исполнительной власти. Это позволит контролировать процесс подготовки федеральными органами исполнительной власти нормативного правового акта, увеличить осведомленность населения о деятельности федерального органа исполнительной власти, придать прозрачности его деятельности, а также усилить степень ответственности за исполнение положений плана. Кроме того, «прозрачность» процесса подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти существенно облегчит возможность участия в нем негосударственных структур, что позволит повысить уровень доверия населения к органам государственной власти и государственным служащим и обеспечит также более точную постановку социально-значимых задач и оценки их реализации.

Считаем не обоснованным исключение сроков подготовки проектов нормативных правовых актов из Постановления Правительства России №1009¹⁰. Наличии сроков подготовки проекта повысит ответственность разработчиков за осуществляемые действия.

⁹ См.: п.21 Приказа ФТС РФ от 31 марта 2010 г. № 665 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПЛЮС»; или аналогичное положение в п.18 Приказа Ростехнадзора от 24 декабря 2009 г. № 1053 «О Порядке подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПЛЮС».

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1048 «О внесении изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 240.

Особые требования, предъявляются к оформлению проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Данные требования находят закрепление как в нормативных правовых актах, изданных Правительством Российской Федерации¹¹, так и ведомственных нормативных правовых актах¹². Вполне очевидно, что с учетом правил делопроизводства, утвержденных Постановлением Правительства России, а также методических рекомендаций, утвержденных Приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76 многим федеральным органам для единообразия требований, предъявляемых к проектам нормативных правовых актов необходимости привести свои ведомственные акты в соответствии с указанными нормативными документами.

И последний важный момент, которому необходимо уделить внимание при регулировании процедур подготовки проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти является подготовка сопроводительных документов. Думается, что это может быть пояснительная записка или справка, представляемая вместе с проектом нормативного правового акта руководителю федерального органа исполнительной власти.

Установление обязанности подготовки пояснительной записки при разработке проекта нормативного правового акта, это, с одной стороны, усложнение процедур подготовки, с другой, освобождение разработчиков от необходимости подготовки иных документов, которые в настоящее время предоставляются при пред-

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060; 2011. № 37. Ст. 5263.

¹² См., например: Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утв. Приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76 // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ ФСИН РФ от 10 августа 2011 г. № 464 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Федеральной службе исполнения наказаний» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 11; Приказ ФТС РФ от 18 октября 2004 г. № 160 «О Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ Минкультуры РФ от 9 марта 2011 г. № 226 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве культуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Приказ Минобрнауки РФ от 30 декабря 2010 г. № 2232 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СПС «КонсультантПЛЮС» и др.

ставлении проекта нормативного правового акта на подписание руководителю федерального органа исполнительной власти. Помимо этого ещё одним доводом в пользу установления обязательности подготовки пояснительной записки является то, что в некоторых случаях она уже готовится в соответствии с действующими нормативными правовыми актами¹³, например при направлении проекта нормативного правового акта на экспертизу.

В заключении хотелось бы отметить, что, несмотря на имеющееся нормативное закрепление административных процедур подготовки проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти имеются возможности для продолжения работы по их совершенствованию, что позволит принимать адекватные в соответствии со сложившейся ситуацией акты, уменьшить количество вносимых в них изменений и увеличить срок действия.

Сучкова Татьяна Евгеньевна

старший преподаватель

кафедры трудового и социального права

Вятского государственного гуманитарного университета,

tatyanaes@rambler.ru

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ВРАЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья раскрывает осуществление врачебной деятельности в Российской Федерации в качестве структурного элемента процесса оказания государственной услуги в сфере здравоохранения. Основное внимание в работе автор акцентирует на таких признаках административно-правовой природы врачебного

¹³ См., например: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169; Российская газета. № 189. 26.08.2011; Приказ МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «КонсультантПЛЮС»; Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233 и др.

вмешательства, как публично-правовая регламентация врачебной деятельности и государственный контроль (надзор) за профессиональной деятельностью врача.

Ключевые слова и фразы: врачебная деятельность, государственные услуги, публично-правовая регламентация врачебной деятельности, государственный контроль (надзор) за осуществлением врачебной деятельности.

К числу конституционно охраняемых и защищаемых ценностей в Российской Федерации относится право на охрану здоровья и медицинскую помощь, как неотъемлемое благо, принадлежащее человеку от рождения. Данное положение закреплено в ст. 41 Конституции¹ и является одним из важнейших элементов социальной политики государства, в связи с чем вопросы государственного регулирования в сфере здравоохранения приобретают особое значение.

Современное законодательство Российской Федерации, сформировавшееся под воздействием административной реформы, включает в себя большое количество нормативных актов, регулирующих оказание государственных услуг². Между тем базовое понятие государственных услуг содержится в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³, в котором оказание государственных услуг рассматривается в качестве типизированной функции федерального агентства, включающей в себя предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области

¹ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

² Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 11.12.1995. № 50. Ст. 4872; Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» // СЗ РФ. 07.08.1995. № 32. Ст. 3198; Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823; Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

³ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22.06.2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами (подп. «д» ст. 2).

Следует отметить, что в процессе оказания государственной услуги в сфере здравоохранения, участвуют три стороны. Во-первых, орган исполнительной власти, выступающий в роли учредителя и устанавливающий государственное задание в сфере осуществления медицинской деятельности, во-вторых – медицинское учреждение, которое, выполняя государственное задание, обеспечивает оказание врачебной помощи в соответствии со стандартами оказания медицинской помощи, и, в-третьих, – пациент в качестве потребителя услуги. Учитывая данную структуру оказания государственной услуги в сфере здравоохранения, следует признать ее составной частью осуществление врачебной деятельности в Российской Федерации лицом, имеющим квалификацию врача и сертификат специалиста.

Административно-правовую природу врачебной деятельности, подчеркивает тот факт, что осуществление врачебного вмешательства *регламентируется публично-правовыми нормами*⁴. Так, вне зависимости от юридического обоснования врачебного вмешательства (наличие данной услуги в перечне медицинских услуг, предоставляемых в соответствии с Программами или заключение гражданско-правового договора на оказание медицинских услуг) врач при оказании профессиональной помощи обязан действовать в соответствии со стандартами медицинской помощи. Согласно Определению Верховного Суда РФ, данные стандарты медицинской помощи «устанавливаются компетентным органом государственной власти и представляют собой обязательные требования, предъявляемые к оказанию медицинской помощи применительно к определенным видам медицинской помощи либо конкретным болезням (группам болезней)»⁵.

⁴ Например: допуск к деятельности в сфере здравоохранения (сертификация специалистов, лицензирование) субъектов предпринимательской деятельности в сфере оказания профессиональной медицинской помощи и врачей, работающих в медицинских учреждениях на основании трудового договора.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 31.07.2014 № АПЛ14-302 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Российской Федерации от 09.04.2014, которым был признан недействующим Приказ Министерства здравоохранения и

Заключение договора между пациентом и медицинским учреждением по поводу оказания медицинской помощи также носит публично-правовой характер, так как такой договор, по сути, порождает комплекс административных прав и обязанностей врача, определенных соответствующим стандартом медицинской помощи, который утверждается Приказом Минздрава РФ.

Кроме того на административно-правовую природу оказания медицинской помощи указывает осуществление *государственного контроля (надзора) за данным видом врачебной деятельности*. Так, в соответствии с п. «в» ч. 1 Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2012 г. №1152⁶ предусматривается государственный контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи. В соответствии с п.16 Приказа Минздрава РФ от 21 декабря 2012 г. № 1340н⁷ при проведении проверок соблюдения стандартов медицинской помощи подлежат оценке соблюдение выполнения и применения, а также обоснованность назначения медицинских услуг. Функции по контролю за соблюдением стандартов медицинской помощи в соответствии с п. «а» ч. 4 Постановления Правительства от 12 ноября 2012 г. №1152 и п. 5.1.3.8 Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 №323⁸ возлагаются на Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 № 905⁹ утвержден Админист-

социального развития Российской Федерации от 11.09.2007 № 582 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным с инсулинзависимым сахарным диабетом» // СПС «КонсультантПлюс»

⁶ Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2012 г. № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности» // // Российская газета. №265. 16.11. 2012 .

⁷ Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) от 21 декабря 2012 г. № 1340н // Российская газета. № 136. 26.06.2013.

⁸ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 323 (ред. от 06.09.2014) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» // СЗ РФ. 12.07.2004. № 28. Ст. 2900.

⁹ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 № 905 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества

ративный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи. В соответствии с п. 1.2 данного документа контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи представляет собой государственную контрольно-надзорную функцию по оценке соответствия оказываемой медицинской помощи требованиям к проведению диагностических, лечебных и иных исследований и мероприятий, а также медикаментозного лечения при конкретных заболеваниях и состояниях, установленных стандартами медицинской помощи, а также требованиям к объемам и качеству медицинской помощи. При этом проведение в рамках государственного контроля проверок соблюдения стандартов медицинской помощи предусмотрено для всех без исключения субъектов, имеющих право осуществления медицинской (в том числе врачебной) деятельности в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, оказание врачом квалифицированной медицинской помощи следует признать деятельностью по оказанию государственных услуг, которая регламентирована административно-правовыми нормами и осуществляется под контролем компетентных органов исполнительной власти (Росздравнадзором и его территориальными органами).

Раскрывая административно-правовую природу оказания врачом квалифицированной медицинской помощи, нельзя не отметить позицию ученых – цивилистов по этому вопросу. Так, по мнению И.Г. Галя, медицинские (в т.ч. врачебные) услуги, обладая значительной спецификой, так как связаны с жизнью и здоровьем человека, являются частным случаем возмездного оказания услуг в соответствии с п. 1 ст. 779 ГК РФ¹⁰, и, соответственно, регулируются гражданско-правовыми нормами. В подтверждение своей точки зрения автор приводит позицию Конституционного Суда РФ по этому вопросу, согласно которой «...право на медицинскую

медицинской помощи» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12.03.2007 № 9079) // Российская газета. № 60. 23.03.2007.

¹⁰ Галь И.Г. Обязательства по оказанию услуг: проблемы теории и практики // Российский судья. 2013. № 3. С. 13–17.

помощь включает в себя право на получение /медицинских/ услуг, которое не входит в гарантированный объем бесплатных медицинских услуг, предоставляемых в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи... и принимаемых на ее основе территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, а осуществляется на возмездной основе»¹¹. Из этого положения И.Г. Галь делает вывод о том, что «возмездное оказание медицинских услуг представляет собой договорное гражданско-правовое отношение», следовательно, «безвозмездные медицинские услуги входят в содержание медицинской помощи, но к услугам, несмотря на название, не относятся»¹².

По нашему мнению, такую позицию следует признать неверной, поскольку вопрос публичного или частно-правового характера правового регулирования деятельности по оказанию услуги ни в коей мере не зависит от источника ее финансирования. В соответствии со ст.20 «Основ законодательства об охране здоровья граждан в РФ» граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях системы здравоохранения. При этом перечень заболеваний и состояний, при которых медицинская помощь оказывается бесплатно, категории граждан, имеющие право на бесплатную медицинскую помощь, а также средние нормативы объема медицинской помощи в расчете на одного гражданина определяются Постановлением Правительства РФ от 18.10. 2013 г. № 932 «О программе государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»¹³.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. № 115-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мартыновой Евгении Захаровны на нарушение ее конституционных прав п. 2 ст. 779 и п. 2 ст. 782 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 1.

¹² Галь И.Г. Указ. соч.

¹³ Постановление Правительства РФ от 18.10.2013 № 932 (ред. от 29.05.2014) «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // СЗ РФ. 28.10.2013. № 43. Ст. 5558.

Наряду с этим во исполнение положения ч.1 ст. 41 Конституции РФ, источниками финансового обеспечения Программы называются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов (в случае передачи органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий в сфере охраны здоровья граждан для осуществления органами местного самоуправления), средства обязательного медицинского страхования¹⁴. То есть, Конституцией РФ предусматривается двухканальная система финансирования медицинских учреждений: целевые бюджетные отчисления и перечисления части единого социального налога, уплачиваемого работодателями из фондов заработной платы, в виде страховых взносов в ФОМС (для неработающего населения в качестве страхователей выступают органы государственной власти всех уровней). Поэтому, при оказании гражданину медицинской помощи в соответствии с перечнем медицинских услуг, предусмотренных Программами, следует говорить о том, что они *бесплатны для гражданина*, при этом денежные средства за оказанные медицинские услуги перечисляются медицинскому учреждению из соответствующего фонда ОМС.

Следовательно, медицинская услуга, предоставленная в рамках Программ государственных гарантий, бесплатная для гражданина, *de facto* имеет возмездный характер, как и медицинская услуга, предоставленная гражданину за плату в соответствии с договором между медицинским учреждением и гражданином. Иными словами, «бесплатной» медицинской услуги, то есть услуги без встречного предоставления, в действительности нет, имеются медицинские услуги, оплаченные государством из средств ФОМС по определенным ежегодно утверждаемым тарифам, и медицинские услуги, оплаченные за счет личных средств граждан.

Таким образом, оказание врачом квалифицированной медицинской помощи следует признать деятельностью по оказанию государственных услуг, регламентированной административно-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 18.10.2013 № 932 (ред. от 29.05.2014) «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // СЗ РФ. 28.10.2013. № 43. Ст. 5558.

правовыми нормами и осуществляемой под контролем компетентных органов исполнительной власти. При этом одним из административно-правовых признаков врача следует признать наличие у него права оказания квалифицированной медицинской помощи как самостоятельного вида государственных услуг, выделенного в ходе административной реформы в сфере здравоохранения.

Доброжанская Анастасия Николаевна,
*аспирант кафедры конкурентного
и предпринимательского права
Дальневосточного федерального университета,
andbrozhanskaya@gmail.com*

БАНКОВСКАЯ ТАЙНА

В статье подробно анализируются определения, данные понятию «банковская тайна» в Гражданском кодексе РФ и Федеральном законе «О банках и банковской деятельности», а также приводятся определения, сформулированные учеными и юристами-практиками в научных публикациях, и по итогам осуществленного анализа предлагается авторское определение.

Ключевые слова: банковская тайна; банковский счет; банковский вклад; операции по счету; юридические лица; граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, сведения о клиентах и корреспондентах кредитной организации.

До настоящего времени ученые и юристы-практики не пришли к единому мнению относительно данного понятия – понятия «банковской тайны». Предпримем попытку проанализировать каким образом трактуется понятие «банковской тайны» авторами научных публикаций и учебной литературы.

Но, прежде чем провести анализ мнений разных исследователей в сфере банковского права относительно банковской тайны, обратимся к Закону и тому, как он трактует данное понятие. Статья 857 Гражданского кодекса РФ (далее по тексту – ГК РФ)¹, определяя банковскую тайну, включает в это понятие тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведе-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. 14-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014).

ний о клиенте. А п. 1 ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон о банках) в редакции Федерального закона от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»² включает в это понятие тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов.

Таким образом, ГК РФ не относит к тайне операции по вкладу или, например, осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковского счета. А Закон о банках использует термин «операции», при этом, не детализируя его.

При этом отметим, что Закон о банках указывает на определенный субъектный состав при предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну: кредитная организация, суды и арбитражные суды (судьи), Счетная палата Российской Федерации, налоговые органы, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и органы принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия руководителя следственного органа – органы предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Законом указаны субъекты, в отношении которых предоставляются такие сведения: юридические лица; граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; физические лица.

Необходимо отметить, что в юридической литературе, анализирующей понятие и содержание банковской тайны, большинство ученых сводят свои споры к конкуренции и целесообразности использования на практике норм ГК РФ, содержащего исчерпывающий перечень сведений, подлежащих охране (узкий подход), и

² Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014).

норм Закона о банках, не устанавливающего ограничений (широкий подход).

Одни исследователи понятие банковской тайны дают в более узком толковании, аргументируя это тем, что сведения, входящие в состав банковской тайны, конкретны и прямо указаны в Гражданском кодексе РФ. А попытки распространить режим тайны на все банковские операции противоречат действующему законодательству.

Так, Б.Х. Алиев полагает, что банковская тайна – это вид охраняемой законом тайны, состоящий из получаемых в процессе банковской деятельности сведений о клиентах и (или) корреспондентах кредитной организации, об их банковских счетах, банковских вкладах, операциях и других банковских сделках, а также иных сведений, устанавливаемых кредитной организацией³.

Т.А. Андропова отмечает, что банковская тайна – это сведения о клиенте кредитной организации, его банковских операциях и сделках⁴.

К.А. Маркелова полагает, что банковская тайна есть не что иное, как особый правовой режим информации, обладающей ограниченным доступом, и этот режим не сводится ни к одному из ранее известных правовых режимов информации⁵.

Существует и другая позиция. Н.А. Жирнова определяет банковскую тайну как информацию, полученную кредитными организациями в процессе осуществления их деятельности, включающую в себя сведения об операциях счетов и вкладах своих клиентов и корреспондентов, а также другие сведения, установленные кредитной организацией для обеспечения их интересов, если это не противоречит федеральному законодательству, подлежащая защите легально установленными субъектами в силу ее особой и

³ Алиев Б.Х., Исаев П.Г. Правовые аспекты регулирования банковской тайны (исторический аспект и зарубежный опыт) // Финансы и кредит. 2012. № 16 (496). С. 10.

⁴ Андропова Т.А. Банковская тайна: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 29 с.

⁵ Маркелова К.А. Особенности банковской тайны как правовой категории // Банковское право. 2000. № 1. С. 42.

повышенной значимости, и имеющая ограниченный доступ на законном основании.⁶

По мнению С. Карчевского, при определении объема сведений, составляющих банковскую тайну, необходимо руководствоваться ГК РФ, поскольку ст. 857 ГК РФ не отсылает к другим нормативным правовым актам, которые могут определить иной, отличный от установленного Кодексом состав сведений.⁷

Существует и третья точка зрения, согласно которой понятие банковской тайны, приведенной в ГК РФ, идентично понятию, содержащемуся в Законе о банках. Например, Н.В. Лисицына высказывает мысль, что между рассматриваемыми правовыми актами существенных противоречий нет, а юридическая ошибка законодателя в каком-либо из них отсутствует. Аргументируя свои выводы, она отмечает, что Закон о банках в одной статье прописывает наиболее детально то, что Гражданский кодекс РФ закрепляет в нескольких статьях и даже главах, поэтому определение «банковская тайна» должно основываться на комплексном восприятии всех норм института банковской тайны.⁸

Таким образом, ст. 857 ГК РФ содержит исчерпывающий перечень информации, составляющей банковскую тайну. Основываясь на правиле, изложенном в п. 2 ст. 3 ГК РФ, согласно которому нормы гражданского законодательства, содержащиеся в других нормативных правовых актах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ, мы приходим к мнению, что ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности» на практике должна применяться с ограничениями.

Проанализировав эти мнения, мы пришли к выводу, что при возникновении коллизии гражданско-правовых норм, содер-

⁶ Жирнова Н.А. Банковская и налоговая тайны в системе конфиденциальной информации // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по матер. междунар. Науч.-практ. конф., Саратов, 2 июня 2010 г.) / отв. ред. Е.В. Покачалова. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. С. 270-274.

⁷ Карчевский С.П. О предоставлении государственным органам сведений, составляющих банковскую тайну // Юридическая работа в кредитной организации. 2008. № 2. С. 46–49.

⁸ Лисицына С.В. Банковская тайна как объект правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 19.

жащихся в любом нормативном правовом документе, с нормами, установленными в ГК РФ, суд обязан руководствоваться статьями ГК РФ. Исходя из этого, имеет место приоритет Гражданского кодекса РФ.

С.С. Селезнева полагает, что попытки расширительного толкования банковской тайны, объясняемые необходимостью защиты прав и интересов клиентов кредитной организации, также противоречат действующему законодательству, поскольку проведение всех банковских операций не подлежит сохранению в режиме банковской тайны. Инкассация денежных средств и кассовое обслуживание также не могут быть признаны банковской тайной, поскольку направлены на удовлетворение собственных потребностей и связаны с повседневной деятельностью банка.⁹ Сходной позиции придерживаются и другие авторы.

Другие ученые придерживаются позиции, согласно которой очевидна целесообразность более широкого понимания банковской тайны.

Например, О.А. Самсонова считает, что при решении данного вопроса следует принимать во внимание соответствие либо несоответствие того или иного закона Конституции РФ. Проанализировав взаимосвязь банковской тайны с такими гарантированными конституционными правами, как права на личную и семейную тайны, они приходят к выводу, что широкая трактовка содержания банковской тайны более полно учитывает соответствующие конституционные права человека и гражданина. Значит, положения ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности» имеют приоритет по отношению к соответствующим положениям ст. 857 ГК РФ.

Цитируемый автор утверждает, что текст ст. 26 Федерального закона является более содержательным, учитывает установленные конституционные права граждан, и на практике целесообразнее руководствоваться именно им.¹⁰

⁹ Селезнев С.С. О банковской тайне // Информационное право. 2006. № 2. С. 45–48.

¹⁰ Самсонова О.А. Получение органами предварительного расследования и судом информации, составляющей банковскую тайну: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003. С. 31.

Обратимся к анализу судебной практики, каким образом суды применяют нормы о банковской тайне в своей практической деятельности?

Федеральный Арбитражный Суд Западно-Сибирского округа, рассмотрев иск акционера обязать предоставить полные копии протоколов общих собрания акционеров и заседаний совета директоров банка без изъятия информации, составляющей, по мнению банка, его банковскую тайну, удовлетворяя требования истца, указал: «Понятие банковской тайны определено в статье 857 Гражданского кодекса РФ»¹¹.

Противоположную точку зрения мы можем встретить в другом постановлении Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного округа. Рассматривая в открытом судебном заседании кассационную жалобу межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 2 (спор заключался в непредоставлении банком со ссылкой на банковскую тайну запрашиваемых инспекцией копий кредитного договора), ФАС Северо-Западного округа пояснил: «Понятие банковской тайны раскрыто в статье 26 Закона РФ «О банках и банковской деятельности». А ссылка банка на предусмотренную статьей 857 Гражданского кодекса РФ банковскую тайну не обоснована».¹²

Рассмотрим практику высших судебных органов, которая также является не вполне однозначной.

Конституционный Суд РФ, рассмотрев жалобу ОАО «Акционерный коммерческий банк «Энергобанк», указал следующее: установив в Гражданском кодексе РФ обязанность банка обеспечить банковскую тайну и ее основные объекты, включая тайну операций по счету, субъектов права на банковскую тайну, их обязанности и гражданско-правовую ответственность, законодатель одновременно предусмотрел, что пределы возложенной на банк обязанности хранить банковскую тайну определяются законом, а

¹¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа [от 20 ноября 2002 года № Ф04/4244-959/А46-2002] // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление ФАС Северо-Западного округа [от 23 января 2006 года № А56-30710/2005] // СПС «КонсультантПлюс».

именно Федеральным законом «О банках и банковской деятельности».¹³

Иной подход к определению содержания банковской тайны и правовой мотивировке принятого решения можно встретить в выводах Высшего Арбитражного Суда РФ. В качестве примера приведем определение от 23 мая 2007 г. № 5854/07 по делу № А08-9724/06-31. ЗАО «Нефтепродукт-сервис» обратилось в суд с иском о признании недействительным договора поручительства и применении последствий недействительности ничтожной сделки. В обеспечение исполнения обязательств ЗАО «Нефтепродукт-сервис» (заемщик) перед банком (кредитор) по кредитному договору между ООО «ТД «Александровский»» (поручитель) и банком заключен договор поручительства. По мнению истца, заключив оспариваемый договор, банк допустил разглашение сведений, имеющих конфиденциальный характер (банковской тайны).

Отказывая в удовлетворении иска, суд исходил из недоказанности истцом обстоятельств свидетельствующих о разглашении банковской тайны, понятие которой дано в ст. 26 ФЗ «О банках и банковской деятельности».¹⁴

Таким образом, анализ материалов судебной практики по спорам, вытекающим из гражданско-правовой защиты банковской тайны, приводит к выводу, что единообразие в мотивировке судебных решений и постановлений федеральных арбитражных судов отсутствует.

В связи с этим можно заключить следующее. Оба законодательных акта – и ГК РФ (ст. 857) и Закон о банках (ст. 26) гарантируют клиентам банка соблюдение тайны банковского вклада и банковского счета, операций по счету физических и юридических лиц.

Однако, формулировки в определении объема сведений, которые, подлежа охране и защите в режиме банковской тайны, в этих нормативных правовых актах не аналогичны. Закон о банках дает более широкую по сравнению со ст. 857 ГК РФ трактовку банковской тайны. Полагаем, что коллизию действующего законо-

¹³ Определение [Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 года № 453-0] // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

¹⁴ Там же.

дательства по этому вопросу необходимо устранить, поскольку это приводит к возможности двойного толкования содержания банковской тайны, о чем явно свидетельствует анализ материалов судебно-арбитражной практики.

В связи с этим предлагаем привести нормы законодательства о банковской тайне проанализированных актов к единой трактовке следующего содержания: банковская тайна является защищаемой и гарантируемой законодательными актами информацией, в которую можно включить сведения об операциях, счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов, а также иные сведения, установленные кредитной организацией в их интересах, если это не противоречит федеральному закону, полученной кредитными организациями в ходе осуществления банковской деятельности, имеющей ограниченный доступ в соответствии с действующим законодательством РФ.

Данные изменения будут способствовать единообразному толкованию судебной и арбитражной практики и повлекут охрану и защиту прав клиентов банков.

Л и т е р а т у р а

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. 14-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2014) [Электронный ресурс] / СПС «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2014) [Электронный ресурс] / СПС «Консультант Плюс».
3. Маркелова К.А. Особенности банковской тайны как правовой категории // Банковское право. 2000. № 1. С. 42.
4. Алиев Б.Х., Исаев П.Г. Правовые аспекты регулирования банковской тайны (исторический аспект и зарубежный опыт) // Финансы и кредит. 2012. № 16 (496). С. 10.
5. Андропова Т.А. Банковская тайна: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 29 с.
6. Жирнова Н. А. Банковская и налоговая тайны в системе конфиденциальной информации // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по матер. межд. науч.-практ. конф., Саратов,

2 июня 2010 г.) / отв. ред. Е.В. Покачалова. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. С. 270–274.

7. Карчевский С.П. О предоставлении государственным органам сведений, составляющих банковскую тайну // Юридическая работа в кредитной организации. 2008. № 2. С. 46–49.

8. Лисицына С.В. Банковская тайна как объект правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 19.

9. Самсонова О. А. Получение органами предварительного расследования и судом информации, составляющей банковскую тайну: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003. С. 31.

10. Селезнев С.С. О банковской тайне // Информационное право. 2006. № 2. С. 45–48.

11. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа [от 20 ноября 2002 года № Ф04/4244-959/А46-2002] // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление ФАС Северо-Западного округа [от 23 января 2006 года № А56-30710/2005]// СПС «КонсультантПлюс».

13. Определение [Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 года № 453-0] // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

Орлова Наталья Евгеньевна,
*заместитель начальника отдела УЛ
Российского университета дружбы народов*

УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕРНЕТОМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена теме управления интернетом в условиях глобализации. В данной работе автор дает понятие «управление интернетом», раскрывает общее представление об организационной структуре управления глобальной сети, выделяет основные взгляды на модели управления Интернетом, а также акцентирует внимание на подходы государств и правительств в сфере управления мировым интернет-пространством.

Ключевые слова и фразы: Интернет, управление интернетом, Система доменных имен (DNS), Корпорация по присвоению имен и номеров (ICANN), отчет о Женевском этапе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, Женева – PALEXPO, 10–12 декабря 2003 г., Форталезская Декларация (принята по итогам шестого саммита БРИКС) г. Форталеза, Бразилия, 15 июля 2014 года, Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”».

С момента появления Интернета (со второй половины 20 века) прошло достаточно много времени, тем не менее, и в настоящее время Интернет является уникальным общемировым информационным ресурсом, который служит ускорителем происходящих и постоянно растущих глобальных трансформаций в мировом масштабе.

Если в конце 1990-х гг. доступ к Интернету имели порядка 4% мирового населения, в том числе около ½ этого числа приходилось на американцев, то к 2013 г. уже 35 % населения земного шара (более 2,5 млрд) пользуются Интернетом, из которых почти половину составляют жители азиатских государств (только в Китае около 630 млн). Ожидается, что к 2020 г. число пользователей достигнет 5млрд человек или 63 % населения Земли. А к 2030 г. оно возрастет до 90–95 % мирового населения.

Влияние Всемирной паутины распространилось, с одной стороны, на сферы науки и образования, производства, бизнеса, государственного управления, на международные институты и современное общество в целом, а с другой стороны, отдельно на каждого индивида. По словам Карвина Джеймса: «В условиях растущей глобализации мира естественным образом возрастает значение ощущения идентичности», «Интернет позволяет нам налаживать связи и за пределами границ нашей страны, позволяя обыкновенным людям развивать ощущение собственной идентичности как они сами хотят»¹.

По мере дальнейшего развития Интернета и происходящих глобальных мировых процессов его роль будет только возрастать. Взаимосвязь глобализации и информационно-коммуникационных

¹ По материалам выступлений на 50 конференции ICANN прошедшей в Лондоне с 22-26 июня 2014 г. (Карвин Джеймс, министр, Великобритания, прим. автора); Согласно Н.А. Косолапову, идентичность – в разной степени артикулированное, остро и интенсивно переживаемое индивидом, группой, социумом чувство их принадлежности к «своему» миру: самоотождествление с определенной социокультурной средой, ее нормами и ценностями; весьма высокая потребность в одобрении своих действий самой личности (группы) со стороны такой среды и ее авторитетов; чувство неотъемлемой принадлежности к генетическим, историко-культурным, духовным корням этой среды; ощущение и осознание неразрывной связи своего собственного будущего с перспективами этой среды. (Косолапов Н.А. Глоссарий по политической психологии. М.: РУДН, 2003. С. 102).

технологий со всей очевидностью показывает что, управление Интернетом становится одним из наиболее важных и актуальных вопросов в политических, социальных, экономических и международных правовых аспектах².

На Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) было сформулировано понятие «управление Интернетом» – это разработка и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, в соответствии со своими функциями, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, определяющих эволюцию и использование Интернета.³

Основной организационной структурой управления глобальной сетью Интернет, начиная с 1998 года, является некоммерческая организация ICANN – Корпорация по присвоению имен и номеров, которая зарегистрирована в США (штат Калифорния), и ее функциональные полномочия основаны на Меморандуме о взаимопонимании между Национальной администрацией по телекоммуникациям и информации NTIA (Министерство торговли США) и ICANN.

Тем не менее, 14 марта 2014 г. Национальная администрация по телекоммуникациям и информации (NTIA) опубликовала документ⁴ о своем намерении передать координирующую роль в исполнении функций по администрации адресного пространства Интернет (IANA- агентство по распределению номеров Интернета, 2015 г., прим. автора) «глобальному сообществу заинтересованных сторон», к ним относятся: интернет-сообщества, бизнес-сообщества, межправительственные организации, национальные правительства, пользователи Интернета («сообщество всех»)⁵.

² См., например, Шмелева С.В. Проблемы правового регулирования информационно-коммуникационной деятельности в контексте глобализационных процессов // Мир экономики и права. 2012. № 5. С. 81–87.

³ Документ WSIS-03/GENEVA/9(Rev.1)-R 18 февраля 2004 г. Оригинал: английский Исполнительный секретариат (ВВУИО) отчет о Женевском этапе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, Женева – PALEXPO, 10–12 декабря 2003 г.

⁴ <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>

⁵ Курбалий Й. Управление Интернетом // Координационный центр национального домена сети Интернет. М., 2010.

ICANN, по сути, являясь подрядчиком по осуществлению функций IANA и глобальным координатором работы DNS, должен организовать процесс с участием заинтересованных сторон в целях разработки предложений по передаче функций.

Национальная администрация по телекоммуникациям и информации установила параметры обсуждения вопроса на основании следующих четырех принципов:

- Поддержка и усовершенствование модели работы с участием многих заинтересованных сторон;
- Обеспечение безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS интернета;
- Выполнение потребностей и ожиданий глобальных потребителей и партнеров услуг IANA;
- Продолжение обеспечения открытости интернета.

Но обозначила одно условие о том, что не примет предложения, в рамках которых роль Национальной администрации по телекоммуникациям и информации заменяется решениями под руководством правительств других стран или межправительственных организаций⁶.

На протяжении ряда лет, начиная с 2000-х гг., различные коммерческие и некоммерческие, международные организации, государственные и межгосударственные органы, частные лица, иные заинтересованные стороны, ведут дискуссии об изменении существующей системы управления Интернетом, находящейся под контролем США.

Ряд стран, такие как Россия, Китай, страны Латинской Америки и пр., выступают с требованиями по изменению существующей модели управления Интернетом и подчеркивают необходимость более значимого участия в этом механизме государств и правительств.

В настоящее время можно выделить два основных взгляда на модель управления интернетом:

- модель участия «многих заинтересованных сторон», где роль государств, сводится, как одной из сторон участников процесса управления;

⁶ <https://www.icann.org/resources/pages/process-next-steps-2014-06-18-ru>

- регулятивная модель управления интернетом, где государства занимают первостепенную роль по отношению к другим заинтересованным сторонам.

Так, на 50-й конференции ICANN, прошедшей в Лондоне 22–26 июня 2014 г., по итогам обсуждения на пленарных заседаниях предложений Правительства США о передаче координирующей роли в осуществлении технических функций интернета, ряд участников, в основном стран ЕС, выразили поддержку управлению интернетом по принципам модели участия «многих заинтересованных сторон».

Россия, со своей стороны, последовательно выступает за определяющую роль государства в праве на обеспечение информационно-коммуникационного суверенитета и национальную безопасность. В Постановлении Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» одним из приоритетов развития информационных технологий определено противодействие использованию информационных технологий в целях угрозы национальным интересам России, включая обеспечение безопасности функционирования информационно-телекоммуникационной инфраструктуры информационных и телекоммуникационных систем⁷.

В тоже время, на саммите государств – членов БРИКС, главы Бразилии, Индии, Китая, России и ЮАР, приняли Форталезскую Декларацию⁸, в которой констатировали центральную роль международного права для управления Интернетом.

В Проекте итогового документа «Глобальной встречи по вопросам управления сетью Интернет» (г. Сан-Паулу, 23–24 апреля 2014 г.) с учетом правок, внесенных Российской Федерацией. (Проект подготовлен бразильским Исполнительным комитетом Конференции и опубликован на официальном сайте мероприятия 14 апреля 2014 г.) обозначена роль правительств, где правительства выступают в качестве гарантов прав и свобод для своих гражд-

⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”»

⁸ Форталезская Декларация (принята по итогам шестого саммита БРИКС) г. Форталеза, Бразилия, 15 июля 2014 г.

дан, играют ключевую роль в экономике, безопасности и стабильности интернета, информационной инфраструктуры, и принимают меры по предотвращению, выявлению и пресечению противоправных действий в глобальной сети. Поэтому роль правительства в управлении интернетом процесс должна возрасти в достаточной степени.

Правительства должны иметь право:

- на создание и осуществление государственной политики, в том числе международной политики, по вопросам управления интернетом и обеспечения безопасности национального сегмента сети Интернет, а также регулировать в пределах их территории, деятельностью эксплуатационных организаций, предоставляющих доступ в интернет;

- разработать политику, направленную на удовлетворение государственных требований в отношении доступа в Интернет и его использования;

- принять необходимые меры для обеспечения безопасности и уверенности в оказании интернет – услуг, обеспечить реализацию этих мер на эксплуатационные организации.

На 50-й конференции ICANN, прошедшей в Лондоне 22–26 июня 2014 г., по итогам обсуждения на пленарных заседаниях предложений Правительства США о передаче координирующей роли в осуществлении технических функций интернета, ряд участников, в основном стран ЕС, выразили поддержку управлению интернетом по принципам модели участия «многих заинтересованных сторон».

На Всемирной конференции по управлению Интернетом (World Internet Conference), которая прошла с 19–21 ноября 2014 г. в китайской провинции Чжэцзян (Китай), российская делегация во главе с помощником президента России Игорем Щёголевым предложила изменить сложившуюся международную практику в сфере ИКТ, отметив несправедливость современного информационного общества, и призвала к подготовке, обсуждению и принятию международной конвенции по Управлению Интернетом.⁹

⁹ Проект итогового документа «Глобальной встречи по вопросам управления сетью Интернет» (г. Сан-Паулу, 23–24 апреля 2014 г.) с учетом правок, внесенных Российской Федерацией. Проект подготовлен бразильским

Таким образом, в условиях глобализации и огромного влияния Интернета на все аспекты повседневной жизни, современное общество оказывается перед беспрецедентными проблемами: несбалансированное развитие, постоянный рост угроз кибербезопасности, неравномерное распределение интернет-ресурсов в мире, новые риски, связанные с возникновением новых технологий. Россия последовательно отстаивает позицию, по передаче функций управления Интернетом международному сообществу и распространение норм международного права на киберпространство.

Чжэн Чжэньли,
*аспирант кафедры конкурентного
и предпринимательского права
Дальневосточного федерального университета,
frolevgevg@mail.ru*

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ «О НАРОДНОМ БАНКЕ»

В статье анализируются направления совершенствования Закона «О Народном банке» Китая, подробным образом рассматриваются инструменты денежно-кредитной политики, разрабатываемой и реализуемой Народным банком, их влияние на рост национальной экономики. Изучены многочисленные мнения ученых по данным вопросам и предложены конкретные шаги по внесению в названный Закон изменений

Ключевые слова: Народный банк, Центральный банк, денежно-кредитная политика, рост экономики, рефинансирование, независимость национального банка.

В 2003 г. были внесены изменения в Закон «О Народном банке» и обнародован Закон «О надзоре за банковской деятельностью», основной целью принятия (внесения изменения) которых выступила необходимость разделения функций Народного банка и Надзорной комиссии по банковской деятельности, а также выде-

Исполнительным комитетом Конференции и опубликован на официальном сайте мероприятия 14 апреля 2014 г.

ление финансового надзорного полномочия из перечня ранее реализуемых полномочий Народного банка. Последнее, очевидно, было предпринято с целью более эффективной концентрации деятельности Народного банка на реализации валютной политики, а также на разделении функций валютного контроля и банковского надзора друг от друга.

Вместе с тем, поступательная финансовая реформа и ход ее реализации являются предметом научных изысканий и одними из наиболее обсуждаемых тем, относительно которых учеными осуществляются дискуссии, является полемика вокруг вопроса о независимости Народного банка в осуществлении им ряда своих функций, целесообразности принимаемых им контрольных мер, а также возможностей применения государственных гарантий для оказания поддержки финансовым организациям.

То обстоятельство, что данные вопросы являются предметом дискуссий, наглядным образом демонстрирует, что следует и далее предпринимать шаги по совершенствованию Закона «О Народном банке» и, в частности, в направлениях уточнения цели и инструментов валютной политики, а также предпринимаемых контрольных мер. К числу называемых учеными направлений совершенствования и изменения названного Закона также можно отнести следующие:

1) отсутствие независимости Народного банка.

Народный банк не обладает «равновесными» полномочиями наряду с законодательной, судебной и исполнительной властью. Народный банк лишь принимает решения по объему годовой эмиссии банкнот, ставке рефинансирования, курсу валют и иным важным вопросам, установленным Госсоветом, которые исполняются после согласования в Госсовете.

Кандидатура на должность Председателя Народного банка предлагается Премьером Госсовета, Собрание народных представителей принимает решение по одобрению кандидатуры, а назначает и прекращает полномочия – Председатель КНР. Заместители Председателя Народного банка назначаются и увольняются Премьером Госсовета. Председатель Народного банка по должности входит в состав Госсовета, он осуществляет свою деятельность на срок полномочий правительства. Таким образом, кадровая полити-

ка в отношении высших должностных лиц Народного банка зависима.

Председатель Народного банка несет ответственность за отчеты о деятельности, подготавливаемые банком по итогам работы единолично, функционирующая в составе Народного банка Комиссия по денежной политике является лишь консультативной структурой.

Денежно-кредитная политика, разрабатываемая Народным банком, утверждается Госсоветом, а не Собранием Народных Представителей или его Постоянным комитетом.

Административные расходы, которые в течение года несет Народный банк, финансируются Министерством финансов, что свидетельствует о финансовой зависимости Народного банка.

Закон «О Народном банке» не разграничил контуры осуществления денежно-кредитной и бюджетной политики, что также дает основание к выводу о зависимости Народного банка в выполнении своей основной функции – проведении денежно-валютной политики. Упомянутый закон также не однозначно определяет механизмы урегулирования разногласий в случае наличия противоречий между государственными финансовыми органами в реализации отдельных инструментов финансовой политики;

2) неопределенность в формулировании конечных целей денежно-кредитной политики.

Статья 3 Закона «О Народном банке» установила, что денежно-кредитная политика направлена на стабилизацию курса национальной валюты, что способствует развитию экономики государства. Однако имеющиеся формулировки выявляют как минимум несколько противоречий:

– с точки зрения теории стабильность курса валюты является скорее промежуточной целью денежно-кредитной политики, а не конечной. Народный банк путем достижения промежуточной цели стремится достичь конечную цель. Промежуточными целями денежно-кредитной политики или ее инструментарием выступают регулирование объема денежной массы, осуществление прямых операций Народным банком, установление курса национальной валюты, получение доходов, установление ставки рефинансирования, регулирование уровня инфляции. Конечной целью является достижение промежуточных целей, а также результат эффектив-

ности применения инструментов денежно-кредитной политики, включая стабильность цен, поддержание минимального уровня безработицы, развитие экономики, поддержание положительного баланса внешнеторгового сальдо. Однако эти цели имеют заложенный внутри конфликт между собой.

Таким образом, очевидны как теоретические обозначенные проблемы расхождения выработанных практикой постулатов, так и практические примеры не вполне очевидной четкости в формулировании конечных основных целей денежно-кредитной политики. К числу последних можно отнести пример США, где число конечных целей ограничено четким их обозначением и исчисляется одной-двумя основными.

Следует отметить также и то, что поддержание стабильного курса национальной валюты как инструмента денежно-кредитной политики не имеет прямой корреляции с ростом экономики. Так, приводя в пример США, нужно упомянуть проводимую в последние годы политику удешевления доллара на фоне роста национальной экономики.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что установленный Законом «О Народном банке» инструментарий денежно-кредитной политики не столь эффективен. Теоретики подчеркивают то обстоятельство, что долгий период Народный банк рассматривает рост экономики как конечную цель денежно-кредитной политики, одновременно с положительным платежным сальдо, а стабильность курса национальной валюты наряду со стабильностью цен и поддержанием уровня безработицы не являются ее конечной целью;

3) наличие исключений при осуществлении рефинансирования.

Народный банк, выступая в качестве кредитора последней инстанции, наделен правом выдачи кредитов банкам, а также дочерним компаниям иных финансовых организаций, контрольным пакетом которых владеют финансовые холдинговые компании. Случаи, когда Народный банк выступает в качестве кредитора последней инстанции жестко регламентированы: кредит предоставляется при временной нехватке денежных средств и в особых случаях – при наличии кризисных явлений в этих финансовых организациях. Однако Закон в статье 30 устанавливает исключение, в

соответствии с которым Народный банк выступает кредитором последней инстанции для небанковских финансовых организаций в случае если Госсовет принял соответствующее решение. Таким путем, начиная с 2001 г., когда фондовый рынок был нестабилен, Народный банк выдал около 100 млрд юаней фондовым компаниям, часть которых заведомо не могла преодолеть кризисного нестабильного положения.

Подводя промежуточные итоги сказанному, представляется необходимым выделить направления совершенствования Закона «О Народном банке».

1. Повышение независимости Народного банка

Зарубежные правовые системы знают несколько «степеней» такой независимости, начиная от той, при которой Центральный банк совершенно независим от законодательной и исполнительной власти, примером чего может служить Федеральный банк Германии, политика которого реализуется независимо от политики правительства. Несколько иная система сложилась в Швейцарии и Соединенных Штатах Америки, где Государственный банк и, соответственно Федеральная резервная комиссия согласовывают свои действия с правительством. Так, например, в 1950-м г. Федеральная резервная комиссия США отказала Министерству финансов в дополнительной денежной эмиссии и приняла меры по продаже государственных обязательств на открытых рынках, чтобы стимулировать рост ставки и покрыть инфляцию в связи с экспансией финансовой политики. Иная «степень» независимости характерна для Великобритании, где Центральный банк, уполномоченный разрабатывать денежно-кредитную политику, должен вырабатывать ее в соответствии с финансовой политикой Правительства. Так, например, ставка рефинансирования определяется совместно после согласования с Главным государственным финансовым органом. Вторая степень: Центробанк относительно самостоятелен от администрации.

Прошедшие десятилетия ознаменовались наращиванием независимости национальных банков, это стало мировой тенденцией в законодательной деятельности. Япония, Новая Зеландия, Великобритания внесли соответствующие изменения в Законы о национальных (государственных) банках, склоняясь к «модели» их

большей независимости, при этом внесенные изменения базируются на принципе создания центрального банка «модели 21 века».

Проводимые учеными исследования свидетельствуют о том, что как правило государства с более независимыми Центральными банками имеют более низкий уровень инфляции и, соответственно, более высокий уровень инфляции характерен для стран с более зависимым национальным банком.

Такого рода «зависимость» проявляется в следующих аспектах:

- Центральный банк является независимым органом, независимым от правительства или главного финансового органа и независимым от законодательной власти. Например, в Германии независимость конституирована в Основном законе страны;

- кадровая политика Центрального банка независима. Так, например, члены постоянного органа Центрального банка Евросоюза – Исполнительного комитета – назначаются непосредственно Главами государств сроком на 8 лет, а председатель банка страны-участника – сроком не менее 5 лет, при этом не совпадая по времени со сроком полномочий главы правительства. Президент США в течении своего срока полномочий имеет право назначить только одного члена Федеральной резервной комиссии;

- Центральный банк самостоятельно разрабатывает и проводит денежно-кредитную политику и несет ответственность за результат исполнения данной политики. Органом банка, принимающим решение, обычно является исполнительный комитет или совет. Исполнительный комитет или совет должен привести разработанную денежно-кредитную политику в соответствие с финансовой политикой страны и стратегией ее развития, но денежно-кредитная политика не обуславливается финансовой политикой;

- финансирование деятельности Центрального банка не зависит от решений финансового органа;

- Центральный банк самостоятельно имеет право разрабатывать и принимать нормативные правовые акты и применять меры воздействия.

В данной связи интересным и подтверждающим сделанные выводы представляется мнение Экспертной комиссии, сделавшей в 1980-м г. вывод по итогам анализа независимости Банка Великобритании. Ею было определено, что независимость проявляется в

пяти ипостасях: независимости от всех ветвей власти, порядке назначения и деятельности Председателя и членов совета Банка, перечне полномочий совета Банка, присутствия в совете представителя Правительства и подотчетности Парламенту.

Опыт ведущих западных держав следует учитывать при разработке предложений по совершенствованию Закона «О Народном банке». Это относится и к предложению по смене подотчетности банка от Госсовета к Собранию Народных Представителей, наделению его нормотворческой функцией, а также изменению полномочий и кадрового состава Комиссии по денежно-кредитной политике, которая в настоящее время состоит из 11 человек: председателя, трех его заместителей, представителя Комиссии по реформам и развитию, одного из высших представителей Министерства финансов, одного из руководителей Ведомства валютного управления, председателя Комиссии по контролю за рынком ценных бумаг, председателя Комиссии по контролю за страховым рынком, представителя одного из государственных банков, одного финансового эксперта. Представляется, что такой состав должен быть изменен в пользу большего числа представителей самого Народного банка, составляющих более трети состава, а также в пользу делегирования Собранием Народных Представителей нескольких независимых членов Комиссии. Кандидатуру председателя Комиссии, как представляется, должен назначать Председатель государства на срок, не соответствующий сроку полномочий правительства.

Капитал Народного банка, принадлежащий государству, не должен направляться на покупку выпускаемых правительством облигаций, годовой бюджет должен утверждаться Собранием Народных Представителей. Направления расходования средств должны ежегодно подвергаться независимому аудиту.

Крайне сложным остается вопрос выбора приоритетов при разработке и реализации денежно-кредитной политики.

В 30-х гг. XX в. страны Запада рассматривали целью денежно-кредитной политики стабилизацию цен. Однако итогом кризиса 30-х гг. стала массовая безработица и цель денежно-кредитной политики изменилась, ею стало снижение уровня безработицы и увеличение рабочих мест. В 50-е гг. США провозгласили целью денежно-кредитной политики рост экономики, а от-

дельные государств – и рост торгового сальдо. 90-е гг. ознаменовались новым изменением приоритета – выбора стабилизации цен и регулирования уровня инфляции. Статьей 105 «Конвенции Евросоюза» от 1992 г. установлено, что основной задачей Центрального банка Евросоюза является стабилизация цен.

Центральный банк в настоящее время обладает серьезным инструментарием для достижения каждой из названных целей, однако возможность сочетания приоритетов денежно-кредитной политики может привести к противоположным негативным последствиям: стимулирование роста экономики и увеличение числа рабочих мест может отодвинуть на второй план достижение цели по стабилизации цен и может создать угрозу росту инфляции.

Учитывая приоритеты целей, китайский ученый Цай Чжиган сделал вывод, что, цель регулирования денежной массы, сопоставляемая с целью роста экономики может дать эффективный результат. Конечной же целью должна рассматриваться стабилизация цен.

Еще одним направлением совершенствования банковского законодательства должно рассматриваться рефинансирование, исторически традиционно, начиная с XIX в., являющееся одним из основных инструментов Центрального банка в реализации денежно-кредитной политики. Национальные банки выполняют функции кредитора последней инстанции, совершают операции по рефинансированию, переучету векселей, что влияет на количество денежной массы.

Представляется в свете вышесказанного, что данный инструментарий (выполнение функций кредитора последней инстанции) должен быть задействован Центральным банком системно, а не на основе отдельных выборочных критериев и не должен применяться по отношению к небанковским финансовым организациям. Закон в действующей редакции позволяет распространять «режим» последнего кредитора на фондовые, страховые, комиссионные компании, что представляется не целесообразным.

Предлагается разрешить выполнение функций кредитора последней инстанции только с согласия Комиссии по денежной политике, вынесенного квалифицированным большинством голосов и требующего последующего отчета об использовании крупных кредитов перед Собранием Народных Представителей.

Представляется, что данные изменения в Закон «О Народном банке» позволят усовершенствовать механизмы реализации денежно-кредитной политики и повысить степень независимости Народного банка страны.

Шикалова Екатерина Владимировна,
*аспирант кафедры конкурентного
и предпринимательского права
Дальневосточного федерального университета,
ekaterina.shikalova@mail.ru*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В РАМКАХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Статья раскрывает сущность конституционно-правового регулирования конкуренции в рамках контрактной системы. Основное внимание в работе автор акцентирует на конституционных принципах конкуренции, лежащих в основе субъективного права на конкуренцию на рынке государственных закупок и механизма его реализации и защиты, и их отражении в контрактной системе.

Ключевые слова и фразы: конкуренция, контрактная система, право на конкуренцию на рынке государственных закупок, конституционные принципы конкуренции.

В последние годы все более нарастает интерес к вопросам правового регулирования конкуренции и конкурентных отношений вообще, и к их конституционным основам в частности. Однако ранее вопросы конституционно-правового регулирования конкуренции не были рассмотрены применительно к рынку государственных закупок, который в настоящее время опосредован контрактной системой.

Специфика конкуренции и конкурентных отношений на рынке государственных закупок определяется особым статусом участников рынка и значительной ролью государства, выступающего одновременно как в качестве участника, так и в качестве регулирующего субъекта.

Между тем, анализ конституционно-правовых основ конкуренции в свете контрактной системы позволяет определить ключевые особенности конкуренции, а выявление юридической природы конституционного права на конкуренцию как субъектив-

ного права обуславливает его полноценную реализацию и защиту, что является необходимым условием становления самой контрактной системы.

Учитывая, что правовое регулирование конкуренции всегда основано на конституционно-правовых нормах, мы можем рассматривать конкуренцию как объект конституционно-правового регулирования. Тогда конкуренция на рынке государственных закупок понимается как система базовых общественных отношений, возникающих между государством, государственными и муниципальными заказчиками, а также участниками закупок, в рамках которых на основе конституционно-правовых норм государство берет на себя обязательства по созданию условий для обеспечения конкуренции и стимулирования инноваций.

Исходя из этого постулата, конституционно-правовое регулирование конкуренции в рамках контрактной системы есть не что иное, как правовое воздействие на конкуренцию посредством конституционно-правовых основ конкуренции, реализации конституционного права на конкуренцию в форме конституционного правопользования, предусматривающего в случае его нарушения возможность обращения за защитой данного права в компетентные государственные органы и суд.

Объективную сторону правового воздействия на конкуренцию образуют конституционно-правовые основы конкуренции, а субъективную – конституционное право на конкуренцию.

При этом под механизмом конституционно-правового регулирования конкуренции в рамках контрактной системы подразумевается совокупность конституционно-правовых основ конкуренции, конституционного права на конкуренцию, а также форм его реализации, ограничения и способов защиты.

Под конституционным правом на конкуренцию на рынке государственных закупок понимается субъективное конституционное право участников закупок на самостоятельное и равное соперничество с другими участниками закупок с учетом установленных государством преференций и льгот, недискриминационный и свободный доступ на рынок для добросовестных участников, а также добровольный выход с него, реализующееся в рамках общерегулятивных отношений, имеющее целью приобретение конкурентных преимуществ, в результате чего происходит удовлетворе-

ние государственных и муниципальных нужд, а также эффективное расходование бюджетных средств.

Конституционное право на конкуренцию на рынке государственных закупок сочетает в себе частные и публичные элементы. Элемент публичности данного права заключается в том, что государство на уровне Конституции Российской Федерации (далее Конституция РФ)¹ провозглашает поддержку конкуренции и, далее, на уровне Федерального закона «О контрактной системе» (далее Закон о контрактной системе)², берет на себя обязательства по обеспечению конкуренции в рамках контрактной системы, в том числе и через систему гарантий³. А возможность участников свободно конкурировать друг с другом на рынке государственных закупок характеризует частный элемент конституционного права на конкуренцию.

Реализация конституционного права на конкуренцию как субъективного права в рамках контрактной системы осуществляется преимущественно в форме использования, а именно – конституционного правопользования в рамках общих и конкретных правоотношений на рынке государственных закупок, в активной форме путем соперничества в процессе участия в закупочной деятельности, а также путем активного взаимодействия с заказчиками до проведения закупочных процедур, целью (результатом) которого является достижение конкурентных преимуществ на рынке государственных закупок.

В то же время реализация субъективного конституционного права на конкуренцию на рынке государственных закупок может быть рассмотрена с двух сторон: как итоговый результат и как процесс соперничества.

Факт реализации субъективного конституционного права на конкуренцию проявляет себя как итоговый результат в дости-

¹ Ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс.

² Ст. 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

³ См. подробнее: ТасаловФ.А., Принцип развития конкуренции в контрактных системах России и США: понятие, значение, гарантии реализации // Май 2014 // Режим доступа: <http://www.igzakon.ru/magazine/article?id=5316>.

жении конкурентных преимуществ в процессе соперничества. Сам же процесс соперничества, характеризующийся активными действиями участников рынка, в которых выражена воля последних, соотносится с реализационным правоотношением и пролонгирован во времени. Достижение конкурентных преимуществ в процессе равного и добросовестного соперничества является тем благом, на получение которого направлено указанное реализационное правоотношение, имеющее место в рамках контрактной системы.

В процессе реализации конституционного права на конкуренцию в рамках контрактной системы необходимыми условиями ее успешности выступают соблюдение запретов, исполнение обязанностей, применение норм законодательства о защите конкуренции.

Отсюда вытекает вопрос о необходимости разграничения пределов осуществления права и ограничений конституционного права на конкуренцию. Первые представляют собой объективные границы, которые следуют из существа самого конституционного права на конкуренцию, а вторые – вводятся федеральными нормативно-правовыми актами, принимаемыми на основе и во исполнение Конституции РФ. Они формируют пределы реализации конституционного права на конкуренцию, характеризующиеся невозможностью его осуществления в рамках пространственных, временных границ, по сферам деятельности или по кругу субъектов в рамках отдельных закупочных процедур или всего комплекса закупочной деятельности.

Правовым основанием для возникновения права на конкуренцию как субъективного права являются заложенные в Конституции РФ правовые основы конкуренции.

Конституционно-правовые основы конкуренции закреплены в «экономической конституции»⁴ посредством декларирования конституционных принципов рыночной экономики, включающих и конституционно-правовое регулирование конкуренции. В даль-

⁴ См. подробнее: Сухоруков А.С. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации :автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / А.С. Сухоруков; науч. рук. С.Э. Несмеянова. Екатеринбург, 2010 // Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1411029>

нейшем эти принципы находят свое отражение в отдельных положениях Закона о контрактной системе.

Основопологающим для развития и защиты конкуренции является принцип поддержки конкуренции⁵. Именно его реализация во многом определяет осуществление государственной конкурентной политики.

Конституционный принцип поддержки конкуренции носит преимущественно декларативный характер, а его реализация в рамках контрактной системы осуществляется на основе закрепленного в ст. 8 Закона о контрактной системе принципа обеспечения конкуренции. Такая формулировка смещает акцент с реализации субъективного права на конкуренцию на его защиту.

В то же время само декларирование принципа обеспечения конкуренции на рынке государственных закупок в качестве одного из основополагающих принципов контрактной системы говорит о значимости данного направления и является гарантией того, что государство берет на себя обязательства по его защите.

Правовые основы реализации субъективного права на конкуренцию в рамках контрактной системы заложены через детализацию иных положений «экономической конституции».

Так, конституционный принцип единства экономического пространства⁶ реализуется в контрактной системе посредством предоставления равных прав участникам закупки независимо от их места нахождения и места происхождения капитала⁷. Также заказчику прямо запрещено устанавливать требования к участникам закупок в нарушение положений Закона о контрактной системе, в том числе и требований о месте нахождения или месте осуществления деятельности участника⁸.

Конституционный принцип свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств осуществляется в контрактной системе за счет запрета включать в описание объекта закупки требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моде-

⁵ Ст. 8 Закона о контрактной системе.

⁶ ч. 1 ст. 8 Конституции РФ.

⁷ п. 4 ст. 3 Закона о контрактной системе.

⁸ п. 6 ст. 31 Закона о контрактной системе.

лей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а при невозможности иным образом точно описать объект включать указание «или эквивалент»⁹.

Конституционный принцип свободы экономической деятельности¹⁰ лежит в основе определения правомочий участника закупок. А именно его права на добровольное участие путем подачи заявки¹¹. При этом Закон о контрактной системе не содержит оснований для понуждения участника к участию в закупочной процедуре или случаев обязательного участия.

Право на отказ от участия: участник конкурса, участник аукциона, участник запроса котировок, участник запроса предложений вправе изменить или отозвать поданную заявку в любое время до истечения срока подачи заявок¹².

А также право на отказ от заключения договора: участник электронного аукциона, признанный победителем такого аукциона, вправе подписать контракт или отказаться от заключения контракта¹³.

Еще один принцип «экономической конституции» – принцип недопустимости осуществления экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию¹⁴, так же как и принцип поддержки конкуренции направлен, в большей степени, на защиту конкурентных правоотношений.

В рамках контрактной системы он находит свое отражение в том, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. И в прямом запрете совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые приводят или могут

⁹ пп.1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе.

¹⁰ ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 Конституции РФ.

¹¹ п. 6 ст. 24 Закона о контрактной системе.

¹² Ст. 43 Закона о контрактной системе.

¹³ ч. 15 ст. 70 Закона о контрактной системе.

¹⁴ ч. 2 ст. 34 Конституции РФ.

привести к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок¹⁵.

Таким образом, конституционные принципы рыночной экономики закладывают основы конституционно-правового регулирования конкуренции в рамках контрактной системы, служат правовой основой для возникновения, субъективного права на конкуренцию на рынке государственных закупок и определяют правовой механизм его реализации и защиты.

*Дидигова Лаурита Руслановна,
магистрант Юридического института
Российского университета дружбы народов,
75f1@mail.ru*

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕКЛАРАЦИИ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

В данной статье автор рассматривает вопросы подачи таможенной декларации в простой письменной и электронной форме для пересечения товара через таможенный союз ЕС. Анализируется нормативно-правовая база электронного декларирования и проводится сравнение подачи деклараций в простой письменной форме в таможенные органы таможенных союзов ЕС и ЕврАзЭС.

Ключевые слова: электронное декларирование, таможенный союз ЕС, таможенный союз ЕврАзЭС, декларация, контрафакты, пиратская продукция.

На современном этапе электронное декларирование является одним из основных способов ускорения процесса действия таможенных операций, в которых заинтересованы таможенные органы. Использование технологий электронного декларирования способствует существенному облегчению работы декларантов, минимизации количества документов на бумажных носителях, а главное, сделать оперативным и прозрачным обмен документов и сведений.

¹⁵ ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе.

Необходимость электронного декларирования возникла в следствие массового перемещения контрафактной продукции через территорию таможенного союза (Европейского Союза) (ЕС), еще в конце прошлого столетия. Таможенные органы озадачившись вопросами по борьбе с провозом нелегальных поставок товаров, внедрили электронную систему проверки для поступаемого товара на таможенную границу. Процесс электронизации занял несколько лет. Была проведена унификация таможенного законодательства, в том числе, порядка электронного документооборота на основе международных принципов и стандартов. Согласно принципам Международной конвенции от 17.05.73 «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур» (Киотская конвенция 1999), может быть достигнуто упрощение и гармонизация таможенных процедур при максимальном практическом использовании информационных технологий. В соответствии со стандартом 7.4 Киотской конвенции «Применение информационных технологий» законодательством предусматривается электронный способ обмена коммерческой информацией, в качестве альтернативы к предъявляемым требованиям соответствующих документов на бумажном носителе.

Согласно Федеральному закону от 3 ноября 2010 г. № 279-ФЗ, Российская Федерация присоединилась к Киотской конвенции. Как известно, с 2005 г. таможенные органы Европейского союза работают исключительно на основе электронного декларирования. На состоявшейся международной конференции от 21 октября 2010 г., в одном из прозвучавших докладов «Таможня и бизнес: международные и региональные аспекты сотрудничества», исполнительный директор Российско-Германской Внешнеторговой палаты Александр Маркус сообщил: «...что чрезвычайно трудно подготовить по запросу российской таможни экспортную декларацию, поскольку в странах ЕС давно не применяется декларирование на бумажном носителе. Таможня Германии использует современную информационную систему ATLAS, которая существенно ускоряет процесс таможенного оформления. Посредством системы ATLAS, которая установлена во всех таможенных органах Германии, предприятия напрямую общаются с таможней»¹⁶.

¹⁶ <http://www.ntbcargo.ru/> – Электронное декларирование.

На сегодняшний день, электронное декларирование упростило работу таможенными органами, однако, остался открытым вопрос о перемещении контрафактной продукции через территорию таможенного союза. Существует много способов, посредством которых пиратские товары перевозят через границы. Одним из самых распространенных способов перемещения через границу контрафактных товаров признается разделение больших грузовых партий на более мелкие партии. Более того, такой способ является особым звеном торговли, который обычно используют профессиональные пираты.

Таможенные органы до сих пор сталкиваются с таким способом перемещения продукции и с трудом пытаются установить место производства товаров. Существует еще один способ торговли подделками – «муравейник» – передвижение товаров «туристами», которые покупают и провозят их через границы. Упомянутые «туристы», покупая и путешествуя с поддельными продуктами, не знают, что косвенно поддерживают и финансируют преступные организации, вовлеченные в производство и продажу поддельных товаров. Дополнительным способом вывоза товаров, является смешивание запрещенных товаров с сертифицированными.

Год за годом правовые институты и государства – члены Союза все глубже уходят в рассмотрение такого вопроса, как незаконное перемещение запрещенных товаров, как для внутреннего рынка, так и для хозяйственной деятельности владельцев ПИС, что является экономически невыгодно. Соответственно, на территории Союза таможенными органами были разработаны правила для приостановления импорта запрещенных товаров.

Постановление 3842/86 Совета от 1 декабря 1986 г. стало первым шагом по принятию специальных мер, запрещавших перемещение контрафактного товара. Данная норма вступила в силу 1 января 1988 г.

Таким образом, таможенные органы Союза были наделены полномочиями задерживать товары из третьих стран, находящихся в зоне риска. Однако держатели прав интеллектуальной собственности были обязаны информировать покупателей о товаре, предназначенного для рынка ЕвроСоюза, который вызывал у них подозрение. Впоследствии, вышеуказанная норма, была заменена другой. Постановление Совета 3295/94 от 22 декабря 1994 г., уста-

навливало меры по запрещению выпуска контрафактной и пиратской продукции в свободное обращение.

Новеллой данного Постановления стали правила, фиксирующие меры против так называемых «пиратских» товаров. Защита авторских прав вызвала большую поддержку со стороны властей, так как мероприятия по пресечению пиратской деятельности явились успешными. В свою очередь, таможенные органы столкнулись с проблемой нарушения идентификации оригинальной торговой марки с поддельной, так как их визуально было сложно отличить.

Указанное Постановление закрепляет три критерия, согласно которым, разрешается перевозить следующие товары в разрешительном порядке только физическими лицами (туристами, курьерами, делегатами дипломатических миссий).

Первый критерий, заключается в том, что положения Постановления не могут быть применены, поэтому используются общие правила (т.е., правила, применяемые при ввозе и вывозе товаров в рамках осуществления внешнеторговой деятельности).

Второй критерий обуславливает следующие исключения, применяющиеся при перемещении товаров физическими лицами:

- в зависимости от видов предметов (к примеру, транспортные средства);

- в отношении по способу доставки (доставка товара международным почтовым отправлением);

- для отдельных категорий физических лиц, например, лица, пользующиеся дипломатическими привилегиями);

Третий критерий оговаривает полномочия: таможенных органов, осуществляющих проверку товаров, перемещаемых транзитом через территорию ЕвроСоюза:

- устанавливать порядок применения единых ставок таможенных пошлин;

- допускать применение полного освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов или единых ставок таможенных пошлин возможно при определении количественных пределов (со странами, не являющимися членами Европейского Союза);

- вводить стоимостные ограничения на ввоз товаров с полным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов в

отношении подакцизных товаров, в отношении которых установлены количественные ограничения на ввоз товаров;

– определять случаи, когда полное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов применяются в размерах, превышающих пределы, установленные в таможенном законодательстве ЕС в отношении товаров, ввозимых физическими лицами при пересечении их на постоянное место жительства, товаров, ввозимых беженцами и вынужденными переселенцами, а также в отношении наследуемого имущества;

– устанавливать иные условия перемещения физическими лицами товаров для личного пользования, если это предусмотрено в Постановлении и нормативных актах таможенного законодательства ЕС.

Таким образом, перечисленные критерии наглядно демонстрируют формальные процедуры, совершаемые физическими лицами при ввозе личных товаров на территорию Европейского Союза.

В современной экономике была признана важность защиты патентов. И несмотря на изменения в сфере авторского и патентного права, в 1994 г. Европейская комиссия, признала введение данного Постановления преждевременным. Это мотивировалось следующими пунктами:

– во-первых, Постановление 3295/94 уже представило новую концепцию по пиратской продукции;

– во-вторых, следует иметь в виду, что оценивать нарушение патентных прав намного труднее, нежели проводить экспертизу оригинальности товарного знака. Для того, чтобы выдать патент на продукт, необходимо проверить качество самого продукта.

Трудности выявления нарушения патента подтверждаются следующими данными. Положения Постановления 3295/94 с внесенными поправками от 1999 г., редко применялись в таможенной практике, относительно товаров нарушающих патентное право.

Так, например, в 2000 г. был зарегистрирован только 1 процент от общего числа дел по переданным товарам, вызывающих сомнения в подлинности.

Как и в предыдущих правилах, Постановление 1383/ 03 направлено на предотвращение контрафактной и пиратской продук-

ции при ввозе в ЕС. Все запрещающие меры таможенных органов лишь только способствовали усовершенствованию техники подделывания преступными организациями, занимающимися экспортом и импортом контрафактной продукции.

В соответствии с Положением 1383/03, таможенные органы способны действовать либо по собственной инициативе, либо по просьбе владельцев прав интеллектуальной собственности.

Главной целью, предусмотренной в Постановлении 1383/03, явилось укрепление сотрудничества между таможенными органами и держателями прав интеллектуальной собственности, по созданию и укреплению эффективной борьбы с поддельными товарами на внешних границах Союза.

Деятельность таможенных органов по борьбе с контрафактной продукцией делится на два этапа:

– на первом этапе, таможенные органы имеют право задержать товар, обнаруженный во время проверки, нарушающий права интеллектуальной собственности и наложить на него арест сроком на три рабочих дня. Данная процедура отчасти направлена на уведомление таможенными органами малых и средних предприятий о том, что их права на интеллектуальную собственность нарушаются, а продукцию массово подделывают. После уведомления уполномоченными лицами в сфере таможенного дела, предприятия могут написать заявление о нарушении их прав на интеллектуальную собственность для подачи его на рассмотрение властей.

– на втором этапе, Постановление предусматривает перечень прав для владельцев интеллектуальной собственности по проведению инспекции поддельваемого товара. По просьбе правообладателя таможенные органы предоставляют данные о грузо-получателе, грузоотправителе, декларанте и прочее.

Постановление 1383/03 призвано более эффективно обеспечить права защиты интеллектуальной собственности на внешней границе Союза.

Так, Постановление 1383/03 фиксирует необходимость уточнения происхождения (географическое местоположение) товара.

Поправки к данному Постановлению устанавливают форму заявки на нарушенное право интеллектуальной собственности для

того, чтобы «заморозить» перемещение контрафактной продукции на границах ЕвроСоюза.

В настоящее время, такие заявки стандартизированы и доступны в Интернете. Использование беспроводной сети, позволяет оформить такую заявку, не выезжая в специальный орган.

Положение Постановления 1383/03 отменяет плату за подачу заявления в таможенные органы. Это нововведение было выгодно и предоставило дополнительную защиту для малых и средних предприятий, которые не имеют достаточно финансовых средств по оплате всей процедуры, по сравнению с крупными корпорациями .

В настоящее время малые и средние предприятия больше страдают, нежели крупные многонациональные корпорации из-за пиратства и контрафакта, соответственно, все больше осознают важность соблюдения их прав интеллектуальной собственности в отношении нарушителей, в частности, остановки потока поддельного товара.

Как уже отмечалось, малые и средние предприятия больше подвержены экономическому риску, в связи с их малой производительностью. Их средства не могут покрыть расходы на процедуру по восстановлению права интеллектуальной собственности на свои товары.

При длительной процедуре рассмотрения дела о признании использования чужого права на интеллектуальную собственность, компании несут собственные расходы по проведению нескольких экспертиз, занимающихся анализом и идентификацией продукта. Но на практике положения Постановления не всегда применяются таможенными органами при рассмотрении дела, например, специально уполномоченный таможенный орган может отказать в рассмотрении дела, связанного с нарушением прав интеллектуальной собственности.

Еще одним важным шагом в данном вопросе является поправка, к предыдущему Постановлению, позволяющая таможенным органам взять образцы задержанного товара и отправить их к владельцу прав интеллектуальной собственности, которая будет проанализирована.

Владельцы прав интеллектуальной собственности имеют право проверки сомнительных товаров и использования их в каче-

стве доказательств. В ходе последующего Постановления 1383/03, которое несет в себе упрощенную процедуру уничтожения контрафактных товаров, прослеживается критерий, облегчающий всю работу для таможенных органов и владельцев прав интеллектуальной собственности (такая упрощенная процедура не была предоставлена предыдущими поправками).

Согласно этой упрощенной процедуры, владельцы прав интеллектуальной собственности, могут требовать у таможенных органов, задерживающих контрафактные товары, для немедленного уничтожения такой продукции, даже без какого-либо определения их подлинности (в следствии чего, она и была названа "упрощенная процедура").

Утилизация происходит, если декларант или владелец товара согласен с указанной процедурой уничтожения; соответственно в этом случае нет необходимости начинать процедуру, установления о факте нарушения прав интеллектуальной собственности. Также, данный процесс выгоден и для самих таможенных органов, так как он снижает финансовые затраты по обеспечению правовых действий (по своей сути, длительные и дорогостоящие).

Упрощенная процедура также способствует освобождению мест в хранилищах задержанных товаров. Процедуру такого рода обычно проводят малоизвестные компании, которым не выгодно тратить силы и финансовые средства для полной процедуры.

В рамках крупномасштабных операций в соответствии с Положением 1383/03 таможенным органам разрешается останавливать подозрительных лиц (туристов, курьеров).

До введения в действие данного Постановления, путешественники не попадали под правовое поле лиц, провозящих контрафактную продукцию. Как показывает статистика, с 2003 года зафиксировано около 45 % нарушений таможенного контроля. Все нарушения были связаны с данной категорией лиц (туристы), провозивших товары, через границу Европейского Союза.

Как только вступило в силу Постановление 1383/03 от 2004 г., миллионы поддельных товаров были остановлены и задержаны. Например, в 2004 г. по сравнению с 2003 г. задержание контрафактных товаров было увеличено на 12% и составило 103 млн контрафактных и пиратских товаров.

Положение 1383/03 дало положительные результаты по сравнению с предыдущими нормативно – правовыми актами¹⁷.

Заявления по проведению данной процедуры возросли к 2006 г. до 2888 по сравнению с 2000 г. Такой резкий шквал заявлений лишь подтвердил эффективную работу таможенных органов. Правила по задержанию контрафактных товаров таможенными органами были рассмотрены несколько раз в Европейском суде (ЕС). Например: одним из ключевых аспектов Постановления 3295/94 (с изменениями, внесенными в 1999 г.) является перемещение товаров через границу государством не членом Европейского Союза. Разъяснения по этому вопросу было дано Европейским судом в деле Polo / Lauren. В данном деле Европейский суд подтвердил, что товары проходящие через границу Таможенного Союза государства не члена внешнего транзита, то есть от государства, не являющихся членами Сообщества могут быть возвращены обратно в течении 20 рабочих дней с момента их обнаружения и задержания. Дело было в следующем: Компания Polo / Lauren получила решение от австрийских таможенных органов, требующих приостановления выпуска и введения в оборот их товаров, из-за высокой степени подделывания продукции данной фирмы. Майки Polo / Lauren с надписями и их знаком привели к широкому выпуску контрафактной продукции. Поддельные футболки были временно задержаны на таможенном складе в австрийском городе Линц¹⁸. Грузоотправителем товаров была индонезийская компания, а грузополучателем явилась польская компания (в то время Польша не была членом Европейского союза). Владелец торговой марки, Polo / Lauren, обратился в суд Земли города Линца для разъяснения запрета таможенными органами экспорта его товара на территорию ЕвроСоюза. Далее, дело было передано в Верховный суд Австрии. Владельцы компании Polo / Lauren требовали разъяснения регламента 3295/94 в запрете экспорта его товаров, учитывая то, что страна производитель имела полное право свободно перемещать товары в Евророне. В итоге, дело было на-

¹⁷ See H. Reimers, “Regulation 1383/2003 and the effects of Border Detention on Intellectual Property Rights”.

¹⁸ S. Rodwell P. Van Eeckhout, A.Reid and J. Walendowski, “Effects of counterfeiting on EU SMEs and a review of various public and private IPR enforcement initiatives and resources” (2007).

правлено в Европейский суд, который выдал разъяснение о препятствовании некоторым товарам, попадающим в зону риска в связи с их частым подделыванием. Европейский суд высказал мнение о том, что Постановление 3295/94 может быть применено в данном деле. Таким образом, согласно этому толкованию, владельцам прав интеллектуальной собственности разрешается получить документ, о задержанной контрафактной продукции.

Несмотря на неоднократные заявления правообладателями о нарушении их прав в разрешительном порядке перевозить товары, Европейский Совет одобрил Инструкцию 1/04 к Постановлению 1383/03 о декларировании документа правообладателя интеллектуальной собственности, устанавливающего происхождение товаров.

Европейский суд принял во внимание, что ст.11 Регламента ЕС 3295/1994, обязывает государства – членов ЕС вводить наказание применительно к нарушениям о запрете транзита контрафактной и пиратской продукции¹⁹. Европейский суд постановил, что национальный суд должен был найти разрешительные положения национального таможенного законодательства. Таким образом, во избежание правовых коллизий, Европейский Суд принял окончательное решение о двойной проверке товаров и декларирование их как экспортных товаров с обязательным пунктом о сведениях получателя груза.

Импорт брендовых товаров – изделий, отмеченных интернационально известной маркой, – имеет много особенностей, одна из которых заключается в том, чтобы ввезти такой товар, в страну возможно только при наличии специального соглашения с правообладателем. И соответственно, необходимость в электронном декларировании остается. Декларированию в электронной форме подлежат товары, которые перемещают физические лица, включая транспортные средства, в следующих случаях:

- при перемещении товаров в несопровождаемом багаже;
- при отправке товаров в адрес физических лиц для личного пользования, за исключением товаров, которые пересылаются по международным почтовым отправлениям;

¹⁹ H. Reimers, “Regulation 1383/2003”, p.21 available at www.jur.lu.se

– при ввозе товаров ограниченных в соответствии с таможенным законодательством ЕС с учетом количества ввозного товара и его стоимости устанавливается ограничение для перемещения через таможенную границу ЕС с полным освобождением от уплаты таможенных пошлин и (или) налогов;

– при перемещении таких товаров, на которые наложено ограничение согласно законодательству ЕС:

обязательное письменное декларирование при вывозе проводится, если такая процедура предусмотрена законодательством ЕС;

– при перемещении транспортных средств.

Перечисленный перечень товаров, который подлежит обязательному декларированию, считается закрытым. Также, учитываются довольно емкие формулировки, которые относятся к законодательству ЕС, перечень товаров, который становится объемнее при более углубленном прочтении. Таким образом, детально рассмотрев схему, разработанную таможенными органами Европейского Союза, можно предположить, что подобный план применим к Таможенному союзу. В России же применяется так называемый национальный принцип, исчерпывающий элемент исключительного права на товарный знак. Поэтому ввоз товаров на территорию РФ, то есть использование товарного знака, нанесенного на них, без согласия правообладателя является нарушением исключительного права. Но при этом законодатель считает нарушением именно ввоз на территорию России, а не на таможенную территорию Таможенного союза (ТС). Ведь в соответствии с гл. 46 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) противодействие ввозу контрафактных товаров на таможенную территорию ТС возложено на таможенные органы государств – членов Таможенного союза, и законодательство наделяет их полномочиями по задержанию таких товаров.

Из вышеприведенных сюжетов повседневной жизни, видно, что таможенные органы Таможенного союза не предусматривают санкций за провоз товаров, нарушающих авторское право. Однако, некогда попытка регулирования по перемещению товаров, подлежащих авторскому и смежному праву на законодательном уровне российскими законодателями была предпринята, ее результатом стали две статьи, содержащиеся в КоАП РФ (ч. 1 ст. 7.12 КоАП «Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и

патентных прав» и ст. 14.10 КоАП «Незаконное использование товарного знака» и др.). Но, несмотря на некоторое законодательное регулирование данного вопроса, механизм задержания контрафактных товаров весьма слабый, соответственно, речи об установлении административных санкций быть не может. Также стоит сказать и об электронном декларировании, где Комиссия Таможенного союза решила:

– Внести изменения и дополнения в структуры и форматы, утвержденные Решением Комиссии Таможенного союза от 14 октября 2010 г. № 421 «Об утверждении структур и форматов электронных копий таможенных деклараций» (далее – Решение), в части: электронных копий декларации на товары и транзитной декларации, корректировки декларации на товары (приложение № 1); электронной копии транзитной декларации, в качестве которой используется книжка МДП с прилагаемыми к ней транспортными (перевозочными) и коммерческими документами для применения в Российской Федерации и Республике Казахстан (приложение № 2). 1 сентября 2014 г. Евразийской экономической коллегией было принято Решение «О Концепции использования при межгосударственном информационном взаимодействии сервисов и имеющих юридическую силу электронных документов», в котором стороны-участники прописали основные положения, закрепляющие общие подходы к организации процесса обеспечения юридически значимого взаимодействия в рамках Союза при трансграничном электронном взаимодействии в интегрированной системе. Обеспечение юридически значимого взаимодействия в рамках Союза в соответствии с настоящей Концепцией является необходимым условием обеспечения юридической силы электронных документов, передаваемых в рамках интегрированной системы.

Таким образом, автором была предпринята попытка анализа некоторых существующих проблем в таможенном пространстве ЕС и способы по их устранению. А государства-участницы ЕврАзЭС заинтересованы в улучшении следующих результатов по реализации принципов и подходов: а именно, совершенствование права Союза; минимизация рисков оспаривания электронных документов, передаваемых в рамках интегрированной системы; создание инфраструктуры для реализации юридически значимого электронного взаимодействия на основе использования международных стандартов и современных информационных технологий.

Бабич Никита Владимирович,
*студент 4 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
redorchestra1939@gmail.com;*

Чуманова Анастасия Николаевна,
*студентка 4 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
anastasia.chumanova@gmail.com*

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕЗЕРВНОЙ СИСТЕМЫ США

В статье рассмотрены особенности создания и функционирования Федеральной резервной системы США, его структура на основе положений, содержащихся в Законе о Федеральной резервной системе 1913 г. (Federal Reserve Act). Авторы рассматривают, дает ли вышеназванный Закон основания для опасений за мировую финансовую систему.

Ключевые слова и фразы: Федеральная резервная система США, банковская система, Совет управляющих ФРС, Федеральный комитет по открытым рынкам, Федеральный консультативный комитет, резервные банки.

Не будет преувеличением сказать, что банковская система – это основа поддержания жизнедеятельности всего государства: и населения, и государственного аппарата, и частного сектора. От банка к банку, как в кровеносной системе, переходят финансовые потоки, позволяющие выполнять необходимые ежедневные операции. Значимость банковской системы породила необходимость в установлении централизованного контроля, создании «главного банка», который на надлежащей нормативно-правовой основе управлял бы и контролировал деятельность всех банков в интересах государства и частного сектора одновременно. По традиции, такие банки создаются государством и максимально отдаляются от коммерческой сферы деятельности, сосредоточиваясь на функциях контроля и управления. Однако особая ситуация сложилась в Соединенных штатах Америки (США) в связи с созданием в 1913 г. Федеральной резервной системы (ФРС).

О ФРС, особенно в СМИ, высказывается негативное мнение. Вот несколько примеров, подтверждающих данный факт. «Федеральная резервная система США, которую ... называют еще

Центральным банком, не является на самом деле государственной структурой»¹ либо «ФРС = частные коммерческие интересы нескольких американских банков + их военно-политическая защита государственной машиной США. Это сущность ФРС, как института мировой экономики»². Особенно актуально становится обвинять устройство банковской системы США в связи с наступлением экономических кризисов.

Однако авторы статьи решили проанализировать с правовой точки зрения, есть ли действительно основания считать ФРС коммерческой организацией? И влияет ли ее деятельность на возникновение экономических кризисов? Для ответа на поставленный вопрос необходимо рассмотреть несколько вопросов: историю создания, структуру ФРС и сущность полномочий органов ФРС.

Федеральная резервная система была создана в 1913 г. путем принятия Закона «О Федеральной резервной системе» – Federal Reserve Act³ (далее – Закон).

Согласно определению Федеральная резервная система США – это государственное агентство, состоящее из 12 региональных федеральных резервных банков, расположенных в Бостоне, Нью-Йорке, Филадельфии, Кливленде, Ричмонде, Атланте, Чикаго, Сент-Луисе, Миннеаполисе, Канзас-Сити, Далласе, Сан-Франциско, и выполняющее функции национального центрального банка США⁴.

Согласно Закону ФРС учреждена в целях создания федеральных резервных банков, придания валюте свойства эластичности, установления учета коммерческих бумаг, создания эффективного надзора за банковской системой в Соединенных штатах Америки. Перечень целей не является исчерпывающим.

¹ Статья «ФРС – это частная лавочка». Сайт газеты «Известия». URL: <http://izvestia.ru/news/340795>

² Кретов С.И. «Федеральная резервная система США. В вопросах, но без ответов». / Глобальный социальный паразитизм (к 100-летию Федеральной Резервной Системы США). Материалы Международной научно-общественной конференции. Москва, 19 декабря 2013 г. Центр научной политической мысли и идеологии. М.: Наука и политика, 2014. С. 252.

³ Официальный сайт Федеральной резервной системы. URL: <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

⁴ Смирнова О.В. Финансовые результаты деятельности Федеральной резервной системы США / Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 25. С. 56–64

Из текста Закона становится понятно, как были аккумулированы средства для создания системы резервных банков. Статья 6 предусматривает обязанность национальных банков стать участником создающейся системы под угрозой наказания за несовершение активных действий по его выполнению. В противном случае банк мог потерять все права, привилегии и франшизы, предусмотренные Законом о национальных банках (National Bank Act) 1863 г. К такому банку мог быть предъявлен иск в суд Советом управляющих Федеральной резервной системы. Интересно отметить, что согласно статье 3 Закона «банк-член» означает любой национальный банк, государственный банк, банковскую или трестовскую компанию, которая стала членом одного из резервных банков, созданных в соответствии с Законом.

Согласно Закону в структуру ФРС входят Совет управляющих, Федеральный консультативный совет, Федеральный комитет по открытым операциям на открытом рынке, Организационный комитет резервных банков, 12 резервных банков.

При создании резервных банков Организационный комитет резервных банков мог назначить не менее 8 и не более 12 городов, где будут размещаться резервные банки. Причем районы их размещения должны отбираться с учетом удобства и обычного ведения бизнеса, а не обязательно по принципу соседства с каким-либо государством или несколькими государствами.

Создание филиалов ФРС предусмотрено в разделе 3 Закона. Совет управляющих ФРС может разрешить либо потребовать, если сочтет необходимым, открыть филиал в каком-либо из 12 округов от резервного банка, находящегося в этом округе.

Функциями Совета управляющих ФРС и Федерального комитета по открытым рынкам являются долгосрочный рост денежных и кредитных агрегатов для увеличения производства, чтобы содействовать эффективному решению задач максимальной занятости, поддержания стабильных цен и умеренных долгосрочных процентных ставок.

Отчетность перед государством реализуется через Председателя Совета управляющих, который предстает перед Конгрессом США каждые полгода. В своем отчете он отражает информацию о предпринимаемых мерах, самой деятельности, целях и планах Комитета по открытым рынкам и о проведении денежно-кредитной

политики, в том числе об экономическом развитии и перспектив на будущее время. Наряду с устным отчетом Председатель Совета должен представить письменный отчет двум Комитетам Палаты представителей: Комитету по банковским и финансовым услугам и Комитету по банковскому, жилищному и городскому хозяйству.

Совет управляющих состоит из семи человек, которые назначаются Президентом США, прежде утверждаются Сенатом. Обычно это губернаторы штатов. Они исполняют свои полномочия в течение 14 лет.

Совет управляющих обладает следующими полномочиями: вправе истребовать любую документацию у одного из резервных банков или банков-участников; через Министра финансов США контролирует и регулирует вопрос изъятия банкнот для их отмены или уничтожения; определяет новые города, в которых будут находиться резервные банки или отменять их местоположение; обязывает резервные банки списывать со своих счетов бесполезные или сомнительные активы; приостанавливает или снимает с должности директоров любого федерального резервного банка; приостанавливает деятельность резервных банков за нарушение требований закона либо принимает решение об их ликвидации; осуществляет общий надзор за всей системой.

Федеральный консультативный совет состоит из столько же членов, сколько создано федеральных резервных банков. Этот орган ФРС вправе самостоятельно или через своих должностных лиц консультировать Совет управляющих по вопросам ведения бизнеса, делать устные или письменные представления по вопросам, входящим в компетенцию указанного Совета, делать рекомендации в отношении ставок дисконтирования, условий резервирования различных районов, покупки и продажи золота, ценных бумаг резервных банков, операция на открытом рынке и пр. Так устанавливается ст. 12 Закона.

Следующий орган – Федеральный комитет по открытым рынкам – состоит из членов Совета управляющих ФРС и пяти представителей федеральных резервных банков (далее – ФРБ).

Представителями могут быть президенты или вице-президенты ФРБ и избираются ежегодно⁵.

Заседания комитета проводятся не реже четырех раз в год по вызову председателя Совета управляющих ФРС или по требованию любых трех членов самого комитета.

На основе вышеупомянутых данных следует вывод, что полномочиями по надзору за всей банковской системой обладает один орган – Совет управляющих ФРС, который может мобилизовать все данные и статистику о функционировании системы. Все остальные органы являются консультативными и исполняющими. Они играют вспомогательную роль и позволяют определить политику деятельности, задать направление в финансовой сфере.

Много высказываний было на тему контролирования ФРС частными лицами. В пользу такого тезиса можно сказать, что «уставный капитал» ФРС создавался путем выпуска акций, которые приобретали частные лица⁶. Однако Закон не отражает власть частных банков, наоборот, их принудили участвовать в создании целой системы, которая их же самих и контролирует. Для создания ФРС государство использовало свою принудительную силу и мобилизовало средства для ее создания и последующего функционирования.

Насчет влияния деятельности ФРС на кризисы и цену разных валют было высказано такое мнение: «...каждому очевидно, что увеличить стоимость товара, в частности мировой резервной валюты, которой по всему миру торгует Федеральная резервная система США, можно в условиях образования дефицита на этот товар. Когда объем предложения избыточен, цена падает, поэтому необходимо устроить дефицит, и это искусственно устраивается, а выглядит как финансовый кризис»⁷.

⁵ Правовое регулирование налогообложения процентов и дивидендов в России и в США / А.Р. Батяева // Международное публичное и частное право. 2014. № 5. С. 32–35.

⁶ Макачук З.В. Правовое регулирование деятельности инвестиционных фондов в России и США :Автор. канд. Юр.наук. Российский университет дружбы народов. М., 2000. С. 22–23.

⁷ Сулакшин С.С. Глобальные тенденции социального паразитизма / Глобальный социальный паразитизм (к 100-летию Федеральной Резервной Системы США). Материалы Международной научно-общественной конференции. Москва,

Однако здесь отсутствует вина ФРС и очевидно влияние самой валюты. Валюта США – доллар – необеспеченная валюта, она функционирует на общественном доверии, в силу чего является «фидуциарной» денежной единицей. Ничем не обеспеченная валюта печатается в ФРС и выпускается в обращение в обмен на долговые обязательства США, что порождает инфляцию.

Доллар используется во всем мире, что автоматически по цепной реакции порождает инфляцию и в других странах в силу глобализации мирового экономического пространства. Глобализация заставляет стирать границы между сферами жизнедеятельности государств.

Если бы США являлось закрытой страной и ее валюта не конвертировалась в других странах, то она не являлась бы источником инфляции, однако ее экспансия во многих сферах функционирования и распространения мировой торговли на основе доллара приводит к возникновению различных финансовых проблем, в частности, кризисов.

Таким образом, вина ФРС США состоит только в том, что она обладает опасным инструментом для создания кризиса в какой-либо стране, и этому способствует распространенность доллара.

Бесшапошникова Александра Владимировна,
*студентка 3 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
dior_sasha@mail.ru*

ФИНАНСОВЫЕ ВЛИЯНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС

Статья раскрывает содержание финансово-экономической деятельности Европейского Союза и его влияние на финансовый спектр мировых взаимоотношений. Основное внимание в работе автор акцентирует на особенностях функционирования финансовой системы Европейского Союза.

Ключевые слова и фразы: финансово-экономическая деятельность, Европейский Союз, экономический сектор, мобилизация финансового рынка.

19 декабря 2013 г. Центр научной политической мысли и идеологии. М.: Наука и политика, 2014. С. 18.

На сегодняшний день Евро Союз является одной из самых сильных экономических и финансовых зон в Европе. Его влияние финансовой сферы охватывает огромную часть территориальной зоны Европы. Под влияние попадают все страны входящие в Евро союз, которые обладают единством экономической и финансовой системы. Одной из характерных особенностей функционирования финансовой системы Европейского Союза является то, что в отличие от других международных экономических организаций ЕС имеет самостоятельный бюджет, который объединяет подавляющее большинство совместных финансовых фондов. Бюджет ЕС – основная финансовая база интеграционных мероприятий в рамках Союза, важный инструмент наднационального регулирования экономики стран участниц. Новое освоения собственной базы – беспрецедентный случай в истории создания интеграционных Союзов.

Главным финансово-экономическим центром Европы является Европейский Банк. Европейский центральный банк и государственные финансовые институты 27-ми государств Евросоюза объединяет наднациональный орган – Европейская система центральных банков. Эта система существует как неотъемлемая часть процесса становления европейских валютных и экономических структур. Институты финансовой системы Дании, Швеции и Великобритании тоже входят в состав Европейской системы центральных банков, но не принадлежат к зоне евро, поэтому они не обладают правом принимать участие в голосовании, касающемся проведения единой денежной политики для еврозоны, и внедрять принятые решения. Каждый Центробанк еврозоны полностью подчиняется Европейскому центральному банку. Структура ЕСЦБ напоминает Федеральную резервную систему в США. Однако в отличие от ФРС, где каждый Федеральный резервный банк самостоятельно выполняет возложение на него функции и не имеет «вышестоящего органа» с банковскими функциями, в структуре ЕСЦБ организован Европейский центральный банк, выполняющий функции банка банков для центральных банков стран – участниц зоны евро. Тем самым банковская структура зоны евро скорее трёхуровневая и аналогов в мировой экономике не имеет. Евро-

пейский центральный банк проводит единую денежно-кредитную политику через уполномоченных контрагентов¹.

Уполномоченные контрагенты получают доступ к возможностям Европейской системы центральных банков только через Национальный центральный банк того государства – участника ЕЭВС, в котором они расположены. НЦБ собирают заявки на участие в операциях Европейского центрального банка и передают эти данные в центральный компьютер ЕЦБ во Франкфурте-на-Майне. На основании собранных заявок ЕЦБ определяет рыночную цену ресурсов и доводит соответствующие инструкции Национальным центральным банкам, которые и распределяют операции среди контрагентов. Европейский центральный банк может использовать валютные резервы для проведения валютных интервенций, причем ему дано право, самостоятельно принимать решения о проведении таких интервенций. Итак, по последним данным Всемирного золотого совета, в сумме Центробанки стран еврозоны входят свыше 41 тысячи тонн желтого металла. С учетом 537 тонн золота, принадлежащих самому Европейскому Центробанку, имеем около 41 608 тонн. При этом денежный агрегат М1 – наличные и остатки на текущих счетах, равен примерно 4,14 триллиона евро. Если учитывать в качестве обеспечения все золото стран еврозоны, то получим, что на каждый евро в обращении приходится примерно 0,000323 унции золота – почти в два раза больше, чем в случае доллара. С учетом рыночной стоимости унции в 884 долл. и кросс-курса евро/доллар на уровне 1,325 выходит, что на каждый евро в запасниках центробанков еврозоны найдется количество золота, эквивалентное почти 38 евро-центам.

В настоящее время Европа играет одну из ключевых ролей в мировой экономике. Так, Евросоюз имеет несколько большее население и немногим меньший объем ВВП, чем США. Экспорт товаров Еврозоной, без учета торговли внутри ЭВС, значительно превышает соответствующий показатель Соединенных Штатов. Однако наличие границ между отдельными странами, национальных валют, не считая различий в налоговом и трудовом законода-

¹ Кашкин С.Ю., Ядрихинская О.А. История становления и развития науки Европейского права в России // История юридических наук в России. М.: МГЮА, 2009. С. 286–328.

тельстве, до сих пор лишало европейские фирмы тех конкурентных преимуществ, которыми обладают компании, действующие на крупных интегрированных внутренних рынках США или Японии².

Роль новой валюты в международной финансовой системе будет основана в будущем на стабильности и силе евро против доллара и иены и определяться долей евро в официальных и частных инвестиционных портфелях, международных финансовых транзакциях и торговых потоках. После введения евро торговля между 11 странами ЭВС не требует больше операций купли-продажи валюты³. Контракты между компаниями разных стран теперь не связаны с валютными рисками. Более того, поскольку цены определяются в одной и той же валюте во всех 11 государствах, европейским фирмам стало легче покупать товары, сделанные в других странах Евросоюза. Поэтому внутренняя торговля в ЭВС будет расти опережающими темпами по сравнению с внешней. Кроме того, поскольку страны Еврозоны становятся гораздо более сплоченными в экономическом плане, их политическое руководство будет менее озабочено флуктуациями обменных курсов евро, чем правительства отдельных стран – курсами своих прежних национальных валют. Иными словами, подход к политике обменных курсов стал более похож на американский, что способствует снижению курса евро.

С другой стороны, зона евро имеет положительное сальдо текущего платежного баланса, достигшее 100 млрд дол. в прошлом году, в то время как США – растущий дефицит, оцениваемый в 400 млрд дол. Если не принимать во внимание прочих факторов, то это должно привести к ослаблению доллара. Однако, на практике все же действуют другие факторы: растущий дефицит платежного баланса США в прошедшем году не вызвал падения доллара благодаря высокой мобильности частных капиталов, которые без труда профинансировали дефицит. Можно утверждать, что обменный курс доллара к евро не претерпит больших изменений в

² Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю.И. Лейбо д. ю. н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 306.

³ Батяева А.Р., Чатурведи А.А. Участие комиссии по ценным бумагам и биржам США в делах о несостоятельности // Образование. Наука. Научные кадры. 2102. № 3. С. 69.

2000 г., пока не произойдет крупных перемен в мировом балансе официальных и частных долларовых активов.

Доллар в течение многих лет являлся доминирующей резервной валютой, в которой другие страны по всему свету предпочитали держать свои валютные резервы. На конец 1997 г. 57 % всех официальных резервов иностранной валюты в мире приходилось на доллар. Немецкая марка занимала лишь 12,8 %, французский франк – 1,2 %, а японская иена – 4,9 %. Однако при этом центральные банки Евросоюза имели валютных резервов на 300 млрд дол. После введения общей валюты они, начали сокращать свои резервы в иностранных валютах. Поскольку торговля внутри зоны производится в евро, отпадет потребность поддерживать ее с помощью накопления резервов иностранных валют. Различные расчеты определяют объем «избыточных» резервов в странах ЭВС в диапазоне от 50 млрд дол. до 230 млрд дол. Рыночные оценки экспертов МВФ, которые базируются преимущественно на величине торговых потоков, указывают, что европейцами может быть продано до 50 млрд дол.⁴ Однако, величина и предполагаемая структура резервов в ЭВС будет определяться в большей степени направлением движения потоков капитала и политикой обменного курса ЕЦБ, чем торговыми потоками. Более того, если прежняя линия поведения основных центральных банков может служить ориентиром в этом вопросе, то ЕЦБ вряд ли будет продавать долларовые резервы в ближайшее время. Поскольку цифра «избыточных» резервов незначительна по сравнению с общим объемом международных активов и обязательств США, понижающее давление на обменный курс доллара к евро вследствие продажи долларовых резервов в любом случае будет слабым.

Значение евро как резервной валюты в значительной мере будет зависеть от политики центральных банков азиатских стран. Пока они владеют более чем 40 % официальных валютных резервов мира (преимущественно в долларах)⁵. Во многом это является следствием того, что до кризиса 1997 г. многие азиатские валюты были привязаны к доллару, но также и из-за отсутствия до сих пор достаточно привлекательной альтернативы. Даже, несмотря на то,

⁴ http://eulaw.edu.ru/documents/articles/science_history.htm

⁵ http://eulaw.edu.ru/documents/articles/science_history.htm

что сейчас невозможно предугадать политику обменных курсов стран Азии в будущем, очевидно, что окончание жесткой привязки к доллару откроет более широкую перспективу для использования евро в качестве резервной валюты. Многие аналитики предполагают, что азиатские государства будут аккумулировать значительные объемы резервов в евро для оптимизации прибыли, диверсификации рисков и стабилизации обменных курсов. В этом случае доля евро может составить 25–30 % мировых валютных резервов.

Насколько быстро другие страны переориентируют свои резервы на евро? Государства, которые используют фиксированный курс, в основном привязывают свои валюты к доллару или к корзинам валют с преобладанием доллара. Они вряд ли произведут значительные изменения в ближайшее время. Кроме того, большинство стран Латинской Америки и Азии имеют более тесные торговые связи с США, чем с Европой. Они, скорее всего, не станут сбрасывать доллары, но могут постепенно диверсифицировать свои резервные запасы. Определенно можно сказать лишь, что если сдвиги в структуре резервов от доллара к евро и произойдут, этот процесс будет постепенным. Центральные банки в других странах мира, безусловно, не станут продавать доллары и покупать евро в больших объемах, если это приведет к уменьшению их долларовых активов. Насколько привлекательней будет евро для государств с растущими резервами? Не подлежит сомнению, что усиление роли какой-либо валюты как резервного средства может происходить только если ее эмитент имеет общий дефицит платежного баланса. Другими словами, если запасы резервной валюты растут, то на нее должен существовать не только спрос, но и предложение. Пример, США демонстрирует эту закономерность. В последние годы Америка имеет постоянный дефицит платежного баланса. Но и ранее, в 1950-х и 1960-х гг., отток капитала из страны превышал положительное сальдо торгового баланса. В настоящее время Еврозона имеет ощутимое положительное сальдо торгового баланса. Поэтому вопрос заключается в том, станет ли этот блок крупным экспортером капитала. Другим условием для приобретения статуса резервной валюты является наличие финансовых рынков, на которых центральные банки будут готовы инвестировать свои резервы иностранной валюты. США выплачивают проценты по долларovým активам иностранных денежных властей,

которые размещаются в форме банковских депозитов или ценных бумаг⁶. Таким образом, финансирование дефицита путем увеличения обязательств по отношению к официальным держателям долларовых резервов практически не отличается от привычного заимствования в форме выпуска ценных бумаг. Главное преимущество заключается в том, что средне- и долгосрочные процентные ставки несколько ниже, чем они были бы, если доллар не являлся бы резервной валютой⁷.

Являясь сильным противником большинству стран, с сильным экономическим и финансовым сектором, в процессах глобализации Евросоюз набирает сильнейшие обороты, во всех вышеперечисленных пунктах. Это обуславливается совокупностью сильных стран внутри союза и их оперативностью в борьбе с возникающими проблемами. Также, все экономические и финансовые ресурсы, их обеспечение и распоряжение имеют четкий порядок разграничений, что в свою очередь позволяет в полной мере заниматься функционированием финансово-базисного сектора.

Что касается расходных статей бюджета, то их объем и удельный вес зависит от провозглашенных на перспективу целей и задач. Стоит отметить, что прямо или косвенно, но все государства-члены выигрывают от финансирования тех или иных статей расходов за счет союзного бюджета.

Ежегодный бюджет Европейского Союза планируется в соответствии с рамочным бюджетом, который является механизмом долгосрочного бюджетного планирования. Сейчас действует рамочный бюджет на 2007–2013 гг. Он имеет шесть разделов, структура и объем которых были сформированы исходя из внешних и внутренних экономических вызовов. Общий объем бюджета на семилетний период составил 864 млрд евро, или 1,045 % от национального валового дохода стран-членов ЕС.

Дальнейшее расширение ЕС и углубление интеграции требует все большего объема средств. Евросоюз создает множество подходов к формированию единого финансового рынка и его мобилизация.

⁶ Бирюков М.М. Б 64 Европейское право: до и после Лиссабонского договора: учебное пособие. М.: Статут, 2013. С. 140.

⁷ <http://europa.eu/>

Гашимли Хаял Гашим Оглы,
*студент кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов,
akkem01@mail.ru*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В САУДОВСКОЙ АРАВИИ

Финансовый контроль один из важнейших инструментов управления государством. Он должен быть ориентирован на обеспечение активного развития социального и частного производства, охватывая производственную и непроизводственную сферы, он нацелен на усиление экономического стимулирования, оптимальное и бережное использование материальных, финансовых, трудовых ресурсов и природных богатств, ограничение непроизводительных затрат и потерь, подавление бесхозяйственности и расточительства.

Ключевые слова и фразы: финансовый контроль; финансы; министерство финансов; финансовые контролеры; финансовые проверки; ИНТОСАИ.

Саудовская Аравия – одно из немногих государств, формой правления в котором до сих пор остается абсолютная монархия. Вся полнота власти сосредоточена у главы государства – короля Саудовской Аравии, возглавляющего законодательную, исполнительную и судебную ветви власти в этой арабской стране.

В плане изучения организации государственного финансового контроля опыт Саудовской Аравии интересен, прежде всего, сочетанием развитой системы государственного контроля с институтами неограниченной, абсолютной монархии.

Саудовская Аравия в своем стремлении к глобализации и не отставании от ведущих и развитых стран мира, принимает активное участие практически во всех Международных организациях и участвует в Международных конференциях, одним из примеров по раскрываемой теме можно привести такую систему международного взаимоотношения государств как: Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ/INTOSAI) – международная организация, объединяющая высшие органы финансового контроля в странах ООН.

Основана в 1953 г.¹ В её членах состоят более 180 национальных высших органов финансового контроля. В рамках этой организации существуют много инструментов унификации контроля. Основными комитетами по данному вопросу являются: Комитеты и рабочие группы²:

- Комитет по стандартам контроля;
- Комитет по стандартам внутреннего контроля;
- Комитет по бухгалтерским стандартам;
- Комитет по контролю государственного долга;
- Комитет по контролю информационных технологий;
- Рабочая группа по вопросам приватизации;
- Рабочая группа оценивания программ;
- Рабочая группа экологического контроля³.

Саудовская Аравия активно работает со стандарты и руководства которые основываются на информации, полученной из различных источников, включая документы INTOSAI и наработки стандартизирующих организаций, таких как Международная федерация бухгалтеров (IFAC) и Комитет по международным стандартам аудита и подтверждения достоверности информации (IAASB). Разработку стандартов координирует Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам (PSC). При этом национальные ВОФК сохраняют полную независимость в вопросе внедрения и степени применения инструментов ISSAI.

Систему центральных органов финансового контроля в Саудовской Аравии составляют: министерство финансов и национальной экономики; главное контрольное управление; главное управление гражданской службы; управление контроля и расследований.

Министерство финансов и национальной экономики – одно из старейших учреждений государственной администрации в Саудовской Аравии. Вначале была создана главная дирекция финансов (1926 г.), которая в 1932 г. была переименована в министерст-

¹ Бескаровайный Е.Л. Основные международные организации финансового контроля // Юридический справочник руководителя. 2006. № 4.

² <http://www.eurosai.org/> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

³ Бескаровайный Е.Л. Основные международные организации финансового контроля // Юридический справочник руководителя. 2006. № 4.

во финансов, а с 1954 г. – министерство финансов и национальной экономики⁴.

Резолюцией кабинета министров № 102 от 12 апреля 1954 г. на министерство финансов и национальной экономики, помимо основной задачи сбора государственных доходов и финансирования государственных расходов, была возложена также задача по осуществлению предварительного финансового контроля. Для этого на каждое предприятие или учреждение, финансирование которого осуществлялось из государственного бюджета, направлялись специальные финансовые представители. Королевским декретом № 30 от 24 июня 1957 г. финансовые представители на местах были переподчинены главному контрольному управлению⁵. Так продолжалось вплоть до издания королевского декрета № 85 от 20 сентября 1960 г., в котором финансовые представители были переименованы в финансовых контролеров и разделены системы предварительного и последующего финансового контроля. Осуществление предварительного финансового контроля было возложено на министерство финансов и национальной экономики, в структуре которого в этих целях была создана генеральная дирекция финансового контроля.⁶

Финансовые контролеры призваны наблюдать за бюджетной дисциплиной на всех предприятиях, учреждениях и организациях, получающих финансовую помощь от государства. В ст. 5 королевского декрета № 85 от 20 сентября 1960 г. закрепляется, что ни одно государственное учреждение не может совершать платежи без санкции финансового контролера. Финансовый контролер, разрешая или запрещая совершение тех или иных финансовых операций, разъясняет администрации учреждения действующее финансовое законодательство и несет ответственность за его соблюдение на вверенном ему участке. Раз в три месяца финансовый контролер направляет в министерство финансов и национальной экономики подробный отчет о финансовом состоянии контроли-

⁴ <http://www.mep.gov.sa/themes/GoldenCarpet/index.jsp#1416673978083> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

⁵ <http://www.mep.gov.sa/themes/GoldenCarpet/index.jsp#1416673978083> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

⁶ Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009.

руемого учреждения. Копии этого отчета он передает в администрацию учреждения и главное контрольное управление.

В его обязанности входит также контроль за правильностью ведения учета и отчетности. Финансовый контролер регулярно знакомится с бухгалтерской документацией, складскими, инвентаризационными книгами и т.д. Он участвует во всех ревизионных комиссиях, работающих в данном учреждении. При обсуждении проекта бюджета учреждения на следующий год контролер консультирует администрацию по всем спорным вопросам. Как уже отмечалось, в целях организации финансового контроля в министерстве финансов и национальной экономики была создана генеральная дирекция финансового контроля. Одна из важнейших задач, возложенных на нее, состоит в проведении эффективной кадровой политики. Этими вопросами занимаются в отделе финансовых контролеров. Его сотрудники готовят документы, необходимые для назначения контролера на должность, продвижения его по службе. Повышению эффективности государственного финансового контроля содействует обязательная ротация контролеров. Другим не менее важным подразделением в структуре генеральной дирекции финансового контроля является отдел финансовых советников, в состав которого входят 20 опытных специалистов по финансам и финансовому праву. Их задача состоит в анализе финансовой ситуации в данном учреждении, оценке выявленных контролерами финансовых нарушений и т.д. В отдел надзора за государственными контрактами поступает информация обо всех заключенных правительственными учреждениями долгосрочных контрактах (в Саудовской Аравии долгосрочными признаются контракты, исполнение которых длится свыше одного года).

Финансовый контроль государственных контрактов проводится соответствующим отделом генеральной дирекции финансового контроля в тесном сотрудничестве с генеральными дирекциями по бюджету и правовым вопросам. Решение о соответствии рассматриваемого государственного контракта предписаниям действующего в Саудовской Аравии финансового законодательства должно быть принято в течение 15 дней. Если за этот срок данное решение не будет принято, следует считать, что генеральная дирекция финансового контроля признала данный государственный

контракт отвечающим всем требованиям финансового законодательства⁷.

Для контроля за соблюдением Закона о государственных поставках в генеральной дирекции финансового контроля был создан отдел гарантий, сотрудники которого осуществляют проверку гарантий физических и юридических лиц, получивших подряд на государственные поставки.

Если министерство финансов и национальной экономики сосредоточено на осуществлении преимущественно предварительного финансового контроля, то основной задачей главного контрольного управления является проведение последующего финансового контроля. В истории этого органа государственного финансового контроля выделяют три основных этапа. Первый связан с принятием закона «О организации кабинета министров» от 21 июля 1953 г. В ст. 9 этого закона предусматривалось создать в структуре правительства специальное контрольное бюро, отвечающее за контроль всех государственных счетов. Его возглавил генеральный контролер государственных счетов, назначаемый на должность королевским декретом.

В 1971 г. был принят закон «О главном контрольном управлении» (королевский декрет № 9-М от 11 февраля 1971 г.), придавший главному контрольному управлению статус самостоятельного органа государственного финансового контроля и ознаменовавший второй этап в развитии этого контрольного органа. В законе (ст. 7) закреплялись основные задачи главного контрольного управления осуществление последующего контроля за проводимыми государственными расходами и мобилизацией государственных доходов, за принадлежащим государству движимым и недвижимым имуществом, а также за целевым использованием бюджетных ассигнований.

Третий этап в истории главного контрольного управления начался, когда Высший совет по административной реформе издал 9 сентября 1985 г. резолюцию № 15, в которой предусматривалась внутренняя реорганизация этого органа государственного финансового контроля. Принципиально менялась сама концепция кон-

⁷ Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009.

троля. Проводимая реформа должна была нацелить финансовый контроль не только на выявление всех фактов правонарушений в финансовой сфере, но и определить основные направления совершенствования финансовой деятельности, вскрыть резервы экономии государственных средств, создать необходимые предпосылки для предотвращения возможных нарушений финансового законодательства в будущем⁸.

Это основное направление внутренней реорганизации главного контрольного управления и предопределило его современную организационную структуру. Руководитель главного контрольного управления имеет двух заместителей.

В ведении первого заместителя находятся дирекции: контроля за счетами правительства в гражданском секторе; контроля за счетами в военном секторе; контроля за доходами; контроля за счетами публичных корпораций и государственных предприятий.

Второй заместитель курирует дирекции: модернизации структур министерств и ведомств; модернизации структур публичных корпораций и государственных предприятий в соответствии со ст. 9 закона «О главном контрольном управлении» 1971 г., сотрудники главного контрольного управления могут организовывать финансовые проверки на следующих объектах: в центральных министерствах и ведомствах и их территориальных подразделениях; в муниципальных органах и органах, обеспечивающих водоснабжение; на государственных предприятиях и в публичных корпорациях, имеющих собственный бюджет, но получающих из государственного бюджета финансовую помощь в различных формах; в частных фирмах и компаниях, получающих от государства помощь в различных видах; в любой другой организации, в которой предписано провести финансовую ревизию распоряжением председателя кабинета министров или резолюцией самого правительства.

В ходе проведения финансовых проверок в государственных органах и учреждениях (министерствах, ведомствах, муниципальных органах, на государственных предприятиях и т.д.) сотрудники главного контрольного управления могут привлекать должностных лиц, виновных в нарушении финансовых правил, к

⁸ <http://www.mof.gov.sa/ar/default.asp> (дата обращения: 22.11.2014 г.).

административной ответственности, а при выявлении крупных финансовых злоупотреблений – возбуждать преследование в судебном порядке.

Организация и методика проведения финансовых проверок на предприятиях, принадлежащих частному сектору, определяются в резолюции кабинета министров № 390 от 18 апреля 1977 г. и зависят от того, как государство представлено в капиталах контролируемого предприятия и в какой форме государство воздействует на хозяйственную и предпринимательскую деятельность данного предприятия⁹.

В систему государственного финансового контроля в Саудовской Аравии входит также главное управление гражданской службы¹⁰. Согласно статье 11 закона «О Совете гражданской службы» (королевский декрет № 48 М от 10 июля 1977 г.) руководитель главного управления гражданской службы раз в полгода обязан направлять отчетов Совет по гражданской службе. В этом отчете, помимо прочего, содержится информация обо всех случаях нарушения лицами, находящимися на гражданской службе, предписаний финансового законодательства Совет по гражданской службе изучает отчет и затем направляет его в кабинет министров.

Для привлечения к ответственности (административной и дисциплинарной) государственных служащих, нарушивших административное и финансовое законодательство, в соответствии с королевским декретом № 7 от 1 февраля 1971 г. было создано управление контроля и расследований, которое является самостоятельным государственным органом. Его сотрудники проводят расследование фактов злоупотребления властью и нарушения финансового законодательства со стороны государственных служащих. Заметим, что при осуществлении своих функций сотрудники этого управления проводят расследования без применения по отношению к государственным служащим каких бы то ни было мер принуждения¹¹.

⁹ <http://www.mof.gov.sa/ar/default.asp> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

¹⁰ <http://www.mcs.gov.sa/> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

¹¹ Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009.

Действие финансового контроля распространяется практически на все предприятия и организации, осуществляющие хозяйственную и предпринимательскую деятельность. Особое внимание уделяется контролю за соблюдением финансового законодательства в сфере государственной службы¹².

Таким образом в Саудовской Аравии существует предварительный и последующий виды контроля, что является специфическим для Арабских стран. Для предварительного контроля – Министерство финансов и национальной экономики Саудовской Аравии, последующий – Главным контрольным управлением.

Дьяченко Анна Юрьевна,
*студентка 4 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
anna.dyachenko.91@mail.ru;*

Сулейманов Султан Расимович,
*студент 3 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
sultansuleimanov@mail.ru*

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЛИЯНИЯ НА КУРСЫ ВАЛЮТ

Статья отвечает на вопросы о соотношении экономики и права, раскрывает механизмы влияния на курс валют. Особое внимание авторы уделяют роли права в проведении экономической политики и возможностям путем нормотворчества повлиять на валютные курсы, а также роли Центрального Банка в этом процессе.

Ключевые слова и фразы: валюта, курс валют, соотношение экономики и права, экономика, право, правовые механизмы, валютное регулирование, Банк России.

Чтобы понять каким образом возможно правовое регулирование курса валют, нам нужно ответить на три следующих вопроса:

1. Какими экономическими методами регулируется курс валют?

¹² <http://www.mcs.gov.sa/> (дата обращения: 20.11.2014 г.).

2. Как соотносится экономика и право?

3. Каким образом методы экономического регулирования используются в законе?

В 1978 г. образовалась Ямайская валютная система, в результате которой произошло два важных изменения: официально отменен золотой стандарт и золотые паритеты (отменена привязка валют к золоту, как для внутренних, так и для международных операций), установлен режим свободно плавающих валютных курсов: их котировка формируется на валютном рынке на основе спроса и предложения¹. Все это создало массу новых механизмов влияния на курсы валют.

Сегодня регулирование валютного курса представляет собой совокупность мер, включающих:

- дисконтную политику – изменение учетной ставки центрального банка, что ведет к изменению притока иностранного капитала в страну. Если ставка растет, то улучшается платежный баланс и повышается курс национальной валюты;

- девизную политику – влияние центрального банка на курс национальной валюты путем купли-продажи на валютном рынке иностранных валют. Покупая иностранные валюты за национальную, центральный банк увеличивает спрос на них и тем самым добивается снижения курса национальной валюты;

- Валютные интервенции² – это целевые операции по купле или продаже инвалюты для ограничения динамики курса национальной валюты. Если ЦБ покупает валюту своей страны (продает инвалюту) на валютных рынках, то это приводит к увеличению ее курса (растет спрос при неизменном предложении).

- девальвацию – официальное снижение курса денежной единицы, дающее известные преимущества экспортерам страны, которые при обмене валютной выручки получают больше национальных денежных единиц;

- валютный демпинг – экспорт товаров по ценам ниже мировых нормальных цен, связанный с отставанием при инфляции падения покупательной способности денег от падения курса ин-

¹ Жуков Н.И. Из истории мировых валютных систем // ЭКО. 2005.

² Мовсесян, А.Г., Огинцев, С.Б. Международные валютно-кредитные отношения: учебник. М.: ИНФРА, 2003.

фляционной валюты, в результате чего у экспортера появляется добавочная прибыль и за счет нее осуществляется понижение цен на экспортные товары;

▪ ревальвация – повышение официального курса национальной денежной единицы к иностранным валютам (сдерживает развитие экспорта: удорожает его и удешевляет импорт)³.

Попробуем ответить на второй вопрос. В условиях командно-административной экономической системы главным собственником было государство, которое планы своей экономической деятельности объявляло юридическим законом, а необходимость достижения тех или иных результатов в экономике формулировало как юридические требования, поэтому баланс был на стороне права. В условиях рыночной экономики, более актуальной для нас, и перехода к рынку, отмечают следующие направления использования правовой формы⁴:

- а) определение целей экономического развития;
- б) укрепление равноправия всех форм собственности;
- в) определение круга субъектов рыночных отношений;
- г) вытеснение порочных средств ведения хозяйства и коммерции;
- д) продуманная налоговая политика;
- е) формирование правовых механизмов и процедур разрешения конфликтов в сфере экономики;
- ж) установление юридических санкций за экономические правонарушения.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что право является инструментом, закрепляющим экономические методы регулирования курса валют и защищающим их силой государственного принуждения. Получается третий вопрос трансформируется в следующий: «А какие нормативно-правовые акты и каких органов могут закреплять методы экономического регулирования?» Важно понимать, что с точки зрения экономики причин, которые влияют на курсы валют бесконечное множество, поэтому прямо или косвенно акты всех государственных органов могут со-

³ Финансово-кредитный словарь. Финансы и статистика, 1988.

⁴ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1996.

держат в себе механизмы влияния на курсы валют. Но все-таки самые действенные и эффективные меры находятся в специальной компетенции определенного перечня органов, возглавляемых Центральным Банком.

В силу ст. 7 Закона «О ЦБ РФ»⁵ Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Зачастую нормативные акты ЦБ РФ перешагивают грань нормативной дозволенности, изменения или, так или иначе, трактуя нормы гражданского, банковского законодательства. Подчеркнем, что истории известен не один пример, когда ВС РФ признавал недействительным те или иные пункты или даже акты Банка России⁶.

Существует только три легальных формы нормативного акта Банка России:

- указание Банка России;
- положение Банка России;
- инструкция Банка России.

Нормативные акты Банка России подписываются Председателем Банка России. Нормативные акты Банка России вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования в официальном издании Банка России – «Вестнике Банка России», за исключением случаев, установленных Советом директоров. Нормативные акты Банка России не имеют обратной силы. Такие акты должны быть зарегистрированы в порядке, установленном для государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.⁷

⁵ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России). Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. Принят Государственной Думой 27 июня 2002 г.

⁶ Ерпылева Н.Ю. Банковское регулирование и надзор: новеллы российского законодательства // Законодательство и экономика. 2005. № 3, 4.

⁷ Белоглазова Г.Н. Денежное обращение и банки: учеб. пособие / под ред. Г.Н. Белоглазовой, Г.Н. Толоконцевой. М.: Финансы и статистика, 2008.

Не подлежат государственной регистрации нормативные акты Банка России, устанавливающие⁸:

- курсы иностранных валют по отношению к рублю;
- изменение процентных ставок;
- размер резервных требований;
- размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп;
- прямые количественные ограничения;
- правила бухгалтерского учета и отчетности для Банка России;
- порядок обеспечения функционирования системы Банка России.

Все вышеуказанные акты ЦБ РФ являются одними из ярчайших примеров проводника экономической политики в жизнь путем использования правовых механизмов.

В конце хотелось бы сказать, что актуальность темы растет, в связи с надвигающимся экономическим кризисом, поэтому очень важно понимать, кто, что и как должен и может сделать в этой ситуации.

Жуковец Анастасия Сергеевна,
студентка группы ЮЮ-307
Российского Университета Дружбы Народов,
Zhykovec93@mail.ru
Руководитель: Макачук З.В.

ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Фонд национального благосостояния формировался, в первую очередь, для социальных целей, но в сложившейся экономической ситуации был выбран

⁸ Приказ Минюста РФ от 14 июля 1999 г. №217 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2 августа 1999 г.

другой путь его реализации. Как складывается из практики и прямых заявлений денежные средства должны работать на страну, а не лежать мертвым грузом, поэтому было выдвинуто решение, определяющее судьбу Фонда.

Ключевые слова: Фонд национального благосостояния, Резервный фонд, докапитализация, падение рубля.

Фонд национального благосостояния сформирован 1 февраля 2008 г. после разделения Стабилизационного фонда на Резервный Фонд и Фонд национального благосостояния.

Причиной, по которой был создан ФНБ, по мнению финансовых аналитиков, это снижение давления притока нефтегазовой валюты и тем самым, государство пыталось укрепить рубль или сдержать инфляцию. Так же, как это было позже закреплено в Бюджетном Кодексе, Фонд национального благосостояния является резервом для страховки доходов Пенсионного фонда в будущем, когда демография значительно ухудшится. Именно благодаря ФНБ появилась новая важная опция – софинансирование добровольных пенсионных накоплений¹.

Согласно ст. 96.10. Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации².

Фонд национального благосостояния – это государственный бюджетный фонд, который формируется в соответствии с бюджетным законодательством. Согласно положениям Бюджетного кодекса фонд формируется из дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины. Но с учетом того, что после достижения установленной величины, резервный фонд может быть увеличен еще на 50 % дополнительных нефтегазовых доходов, в ущерб поступления доходов на эту же сумму в Фонд национального благосостояния. Так же

¹ Газета «Коммерсантъ» № 128 от 24.07.2014. С. 2. Ст. «Правила игры»

² Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 (ред. от 28.11.2014).

дополнительный доход ФНБ получает от управления средствами самого Фонда³.

Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Отдельные полномочия по управлению средствами Фонда национального благосостояния могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации. В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством Российской Федерации⁴.

Средства российского фонда размещаются на счетах по учету средств фонда в разрешенной иностранной валюте (доллары США, евро, фунты стерлингов), открытых в Центральном банке РФ на основании договора банковского счета между Федеральным казначейством и Центральным банком РФ. За пользование денежными средствами, размещенными на счетах Фонда национального благосостояния, Центральный банк РФ уплачивает проценты, установленные договором банковского счета. Центральный банк РФ выступает основным агентом Минфина России по управлению средствами фондов.

По данным пресс – службы Минфина РФ, по состоянию на 1 ноября 2014 г. совокупный объем Фонда национального благосостояния составил 3 547,02 млрд руб., что эквивалентно 81,74 млрд дол. США. Нормативную валютную структуру средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте представлено в следующем составе:

³ Фролова Е.Е., Кармадонова Е.В. Институт профессионального мотивированного суждения: тенденции дальнейшего развития и место в системе банковского права и законодательства // НПЖ Модернизация. Инновации. Развитие. 2014. № 4 (20). С. 22.

⁴ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 (ред. от 28.11.2014).

Доллар США – 45 %, Евро – 45 %, Фунт стерлингов – 10 %⁵.

Важно отметить, что действующая система обеспечивает иммунитет средств фонда от взыскания или ареста по судебным требованиям иностранных организаций к Российской Федерации (риск компании Noga).

Стоит отметить, что с 1 января 2010 г. до 1 января 2016 г. нормативная величина Резервного фонда не определяется. Нефтегазовые доходы федерального бюджета не используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. Такой же режим предусмотрен и для доходов от управления средствами Фонда Национального Благосостояния, которые так же направляются на обеспечение расходов федерального бюджета. Данные изменения были внесены ФЗ № 245 в 2010 г.⁶, закон сейчас действует в редакции 2013 г. и это является его шестой редакцией, которая в очередной раз увеличила срок, до которого средства, формирующие ФНБ и Резервный Фонд, направляются на обеспечение федерального бюджета. При изучении данной проблемы, можно столкнуться с сложностями, которые возникают при поиске информации для того, что бы объяснить данный шаг со стороны государства. Причин может быть множество, одна из причин связана с дефицитом бюджетных средств. С помощью дохода от управления средствами Фонда Национального благосостояния государство пытается восполнить пробел в бюджете. Другая, более оптимистичная причина, это возможно, что в Фонде собрано уже оптимальное количество средств, способных обеспечить «пенсионную подушку» гражданам РФ, поэтому органы государственной власти пустили данный поток денег на финансирование бюджетных программ.

⁵ Информационное сообщение о результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. URL: http://minfin.ru/ru/reservefund/news/index.php?id_4=23486

⁶ Федеральный закон от 30.09.2010 № 245-ФЗ (ред. от 07.06.2013) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации». КонсультантПлюс, 1992–2014.

Следующая проблема, касающаяся ФНБ, вызвана несдержанным падением рубля. Главный экономист ВЭБа Андрей Клепач сообщает, что в результате сложившейся сложной экономической ситуации минимальная потребность в ликвидности на ближайший год – 340 млрд руб., и есть поручение премьер-министра Медведева Д.А. проработать вопрос о дополнительном выделении ежегодно около 30 млрд руб. на 2015–2017 гг. Для функций обеспечения роста кредитного портфеля и реализацию масштабных, в том числе инфраструктурных проектов, нужно от 700 млрд до 1 трлн руб. Поэтому предполагается фондирование и со стороны Центрального банка, то есть планируется эмиссия облигаций Внешэкономбанка. Часть средств может поступить из ФНБ. Так или иначе, других источников, кроме национальных сбережений, как сообщает экономист, у Российской Федерации в данной сложной экономической ситуации нет. Согласно его сведениям, сбережений в России значительно больше, чем реально инвестируется, разница лишь в том, что эти деньги аккумулируются в Резервном фонде, в Фонде национального благосостояния. В связи с этим, значительная часть средств уходит в отток капитала, поэтому если удастся создать условия, чтобы бизнес не выводил деньги, а оставлял, тратил, в России то, вопросы фондирования во многом были бы решены. Уже приняты решения тратить резервы и на сегодняшний день можно потратить 60 % ФНБ, но по мнению экономиста, для того, чтобы решить неотложные задачи и сгладить удар от санкций, ФНБ нужно потратить целиком⁷.

В подтверждение данных тезисов можно привести положения, которые Президент РФ В.В. Путин осветил в рамках Ежегодного обращения к Федеральному собранию РФ, а именно: «За счёт наших резервов, прежде всего Фонда национального благосостояния, предлагаю реализовать программу докапитализации ведущих отечественных банков, причём деньги будут предоставляться под принципиальное условие, направлять их на кредитование наиболее значимых проектов в реальном секторе экономики по доступной процентной ставке. Кроме того, банки должны будут обеспечить

⁷ Газета.ру «Фонд Национального благосостояния нужно потратить целиком» статья от 05.11.2014. URL: http://www.gazeta.ru/business/2014/10/31/6283961.shtml#comments_form

внедрение механизмов проектного финансирования»⁸. Такое отношение к Фонду национального благосостояния со стороны Президента и Правительства РФ можно понять. В настоящей сложной экономической ситуации, государство должно прибегать к радикальным мерам и использовать резервы для поддержания собственной валюты и обеспечения ее ликвидности. Сейчас вся банковская система нуждается в дополнительных денежных средствах для нормального осуществления своих функций. К тому же проектное финансирование на выгодных условиях для компаний поможет им осуществить их проекты, тем самым решается в некоторой степени проблема «оттока средств».

В соответствии с приведенной информацией, Фонд Национального Благосостояния является мощным источником формирования федерального бюджета, а так же, ввиду сложившихся обстоятельств, возможно, поможет стране преодолеть кризисные моменты и остановить падение рубля, отток денег из страны. Важно заметить, что деньги Фонда государство намерено вернуть, ведь это средства направленные на реализацию социальной политики, стоящей не на последнем месте в приоритете Российской Федерации.

Л и т е р а т у р а

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 (ред. от 28.11.2014).
2. Информационное сообщение о результатах размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. URL: http://minfin.ru/ru/reservefund/news/index.php?id_4=23486
3. «Правила игры» Газета «Коммерсантъ» №128, статья от 24.07.2014. С. 2.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» от 30.09.2010 № 245-ФЗ (ред. от 07.06.2013).
5. «Фонд Национального благосостояния нужно потратить целиком», Газета.ru, статья от 05.11.2014. URL: http://www.gazeta.ru/business/2014/10/31/6283961.shtml#comments_form

⁸ Послание Президента к Федеральному Собранию от 04.12.14. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/47173>

Магзумов Тимур Серикович,
студент 3 курса
Российского университета дружбы народов,
ttmagzumov@gmail.com

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕС

В данной статье рассматриваются вопросы, связанные с предпосылками создания Европейского Союза в рамках его экономической деятельности, формированием компетентными органами бюджета Союза. Основной акцент делается на финансовую деятельность Евросоюза в области расходования бюджетных средств, в частности рассматриваются Структурные фонды, а также внешняя и внутренняя политика ЕС в данном направлении.

Ключевые слова и фразы: бюджет, Единый бюджет, Структурные фонды, интеграция, финансовая деятельность, расходы.

Европейский Союз на сегодняшний день является наиболее динамично развивающимся интеграционным объединением в мире, своеобразной конфедерацией европейских стран, которая по своему экономическому потенциалу и совокупному объему ВВП не уступает Соединенным Штатам Америки. Первые шаги в сторону современного Европейского Союза были предприняты в 1952 г., когда Германия, Франция, Нидерланды, Люксембург, Италия и Бельгия заключили договор о создании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), целью которого стало объединения производства промышленных ресурсов, в частности угля и стали. Для достижения экономической интеграции, те же страны, уже в 1957 г. учредили Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), по сути создающее общий рынок на территории шести государств¹. В том же году было подписано соглашение о создании Европейского сообщества по атомной энергии. Европейский союз, в том виде, какой он есть сейчас, был закреплен Маастрихтским соглашением в 1992 г. на основе Европейского Экономического сообщества, целями которого были создание общего рынка и таможенного союза. Одним из характерных признаков функционирования финансовой системы Европейского союза, в отличие от

¹ Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. М., 1994–1996. Т. 1. Договоры, учреждающие Европейские сообщества (ЕОУС, ЕЭС, Евратом). Т. 2. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе.

других международных экономических организаций является наличие собственного бюджета, который составляет большое количество финансовых фондов. В смету Комиссии Европейского Союза входят такие фонды, как Европейский фонд ориентации и гарантирования сельского хозяйства, Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, расходы на научно-техническую и промышленную политику и другие.²

С 1971 г. бюджет Европейского Союза, помимо вкладов стран-участников, стал формироваться за счет собственных ресурсов, таких как таможенные пошлины на ввоз товаров извне, штрафы, налагаемые на организации, нарушающие законодательство Союза, отчисления от налога на добавленную стоимость и прочие поступления³. Бюджет ЕС, также как и национальные бюджеты, формируется согласно определенным принципам, установленным в финансовом регламенте Сообщества тремя органами наднациональной юрисдикции: Советом Европейского Союза, Еврокомиссией и Европарламентом. Проект Единого Бюджета – основного финансового документа ЕС, разрабатываемый Еврокомиссией на один год, утверждается Парламентом и Советом совместно, при внесении поправок обоими органами. При этом, активную роль в вопросе контроля за осуществлением бюджета играет Европейская Счетная Палата, целью деятельности которой является контроль за качеством управления финансами, проверка отчетов о доходах и расходах ЕС и составление доклада по реализации бюджета на соответствующий год. С помощью Единого Бюджета происходит перераспределение составной части дохода ЕС, позволяющей влиять на управление денежными ресурсами, а также темпом развития экономики в регионе. С помощью данного процесса происходит реализация единой экономической и социальной политики в рамках Союза. Бюджетная система ЕС по объему выполняемых функций имеет схожие задачи с национальным бюджетом, таковым является выравнивание доходов в области экономического регулирования.

² Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / под. ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. М.: Эдиториал УРСС, 2001

³ Башкатова Т.А. Западноевропейская интеграция. Финансовый аспект. М.: Финансы и статистика, 1988.

С учетом развития интеграционных процессов, возросла потребность в средствах, для финансирования совместных мероприятий. Это говорит об объеме расходов Евросоюза, выросших с 7,3 млн евро в 1958 г. до 92,4 млрд евро в 2012 г.⁴ На данный момент расходная часть бюджета разделена на шесть разделов по количеству числа институтов Союза. Средства, предназначенные для финансирования Еврокомиссии, разделяются на две части: раздел А предназначен для финансирования административных расходов Комиссии (оплата персонала, содержание здания, финансирование делегаций и т.д.), в свою очередь раздел В, состоящих из 8 частей, непосредственно посвящен финансированию операционной деятельности Европейского Союза.

Первая часть посвящена расходам Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства. Сельскохозяйственная политика с самого основания Сообщества является одной из основной деятельности интеграции и на сегодняшний день относится к числу наиболее разработанной единой политики. Римский договор 1957 г. определил основные цели в области сельского хозяйства, которыми в частности является увеличение производства продовольствия, сокращение разрыва в доходах сельского и городского населения, достижение стабильности внутренних рынков сельскохозяйственных товаров, обеспечение населения продовольствия по разумным ценам. На сегодняшний день, количество денежных средств, финансируемых на данную отрасль, не превышает 14 млрд евро, что составляет около 46 % бюджета Евросоюза.

Следующие разделы предназначены на структурные операции Евросоюза, осуществляемые через Структурные фонды, к числу которых относится Европейский фонд регионального развития, Европейский Социальный фонды, Финансовый инструмент содействия рыболовству и Фонды сплочения. В связи с Структурной реформой 1988 г., деятельность фондов была направлена в рамках концентрации средств в наиболее нуждающихся регионах, использование ресурсов ЕС в дополнение к национальным средствам, а также согласование функционирования фондов с кредитной политикой Европейского инвестиционного банка. Для предотвращения распыления денежных средств, ЕС определяет экономиче-

⁴ European Union: Financial Report 2012, Luxembourg, 2013.

ские и социальные приоритеты, выделяя следующие направления: содействие развитию и структурному выравниванию регионов, где ВВП составляет менее 75 % среднего по ЕС, содействие развитию регионов, испытывающих кризис с общей и промышленной безработицей, содействие развитию аграрных структур, а также содействие развитию и структурному выравниванию сельских районов и районов рыболовства⁵.

Учитывая диспропорции в уровнях социально-экономического развития между регионами ЕС, был создан Европейский социальный фонд, главной задачей которого является выравнивание отстающих регионов. На основании регламента, фонд оплачивает до 70 % расходов регионов по программам, направленных на социальное развитие регионов. При этом не менее половины ассигнований распределялись на смягчение безработицы в наименее экономически развитых регионах. Приоритет был отдан созданию единого рынка рабочей силы и усовершенствованию системы образования. Что касается региональной политики, то она предусматривалась лишь в рамках деятельности национальных правительств, при предоставлении займов Европейского Инвестиционного Банка для оказания финансовой помощи наименее развитым регионам Европейского Союза. В соответствии с уставом Фонда Регионального Развития, он мог оказать в общей сложности лишь 30% помощи от общего объема инвестиций в проект национального правительства. Несмотря на то, что Маастрихтский договор предусматривал создание дополнительного инструмента региональной политики – Фонда сплочения, ассигнования, в данном направлении к 2014 г. достигли 20 млрд евро, что составило 23 % от общего бюджета⁶. Но существует проблема бюджетного дисбаланса при распределении средств из единого бюджета, в связи с которой более богатые страны Союза, выступают против того, чтоб фонд превратился в источник постоянных дотаций для бедных регионов.

⁵ Консолидированный текст договора о Европейском Союзе и договора об учреждении Европейского Сообщества. М.: Институт Европейского права. МГИМО. 2000.

⁶ Financing the European Union. Commission Report on the operation of the own resources system. Brussels, 1998.

В 1993 г. был учрежден Фонд сплочения, главная цель которого является финансирование проектов в области охраны окружающей среды и развития трансъевропейских сетей в отстающих регионах. Сплочение действует в трех направлениях. В территориальном плане это касается выравнивания доходов населения посредством ускорения темпов роста ВВП и повышения конкурентоспособности менее развитых стран. В социальном плане подразумевается сокращение разрыва между различными группами населения. В политическом плане речь идет о солидарности государств и народов, проживающих на территории ЕС. Специфика фонда заключается в том, что получателями ассигнований являются лишь некоторые страны, чьи показатели не соответствуют приемлемым в рамках Союза и не соответствуют критериям конвергенции. К 2014 г., фондом в соответствии с целями, поставленными им, было направлено более 41 млрд евро на улучшение ситуации в менее развитых государствах-участниках.⁷ Примером являются Ирландия и Греция, где уровень внешнего национального продукта составляли соответственно 69,6 и 44,8 % от среднего, что значительно уступает среднему показателю по Европейскому Союзу.

Поэтапную помощь рыболовству, направленную на развитие и усовершенствование этой отрасли, ЕС начал оказывать в 1971 году. В этом году были приняты два регламента, закреплявшие свободный и равноправный доступ к морским территориям Союза для всех стран-участников. В 1992 г. На сессии Европейского Совета в целях проведения единой политики по рыболовству был создан Финансовый инструмент содействия рыболовству, который также является звеном Структурных фондов Союза. Фонд действует в области обеспечения достаточного лова и стабильных поставок товаров, проведение единых мероприятий, направленных на сохранение и возобновление рыбных ресурсов, а также способствует установлению стабильных цен на рыбную продукцию. На начало 2014 г., с момента учреждения фонда, на данные цели было выделено свыше 500 млн евро⁸.

⁷ Financial Perspectives of EC Budget, European Commission, Brussels, 2013.

⁸ General Budget of the European Union for the financial year 2010, Luxembourg, 2010.

Финансовая деятельность Европейского Союза распространяется также на мероприятия не связанные с целями вышеназванных фондов. Средства из бюджета также расходуются на подготовку и обучение молодежи, политику в области культуры, на борьбу с наркотиками и СПИДом, программы по обеспечению безопасности ядерной энергетики, защиты прав потребителей и окружающей среды. В рамках бюджета Еврокомиссии, денежные средства равным образом аккумулируются на проведение внешней политики Евросоюза. Более 8 млрд. евро в 2008 г. было выделено для оказания помощи странам Восточной Европы и Средиземноморья, которые являются потенциальными кандидатами членов ЕС. В 2014 г. финансирование политики безопасности Союза составило более 32 млн. евро⁹.

На сегодняшний день Европа выступает единым блоком в мировой политике и оказывает значительное влияние на условия международной торговли. В 2014 г. бюджет ЕС приблизился к 140 млрд евро. Основными направлениями расходования денежных средств по-прежнему остаются единая сельскохозяйственная политика, а также развитие и структурное выравнивание отстающих регионов. Таким образом, ЕС имеет огромный экономический потенциал, распространяя свое действия на широкий спектр общественных отношений. Достигнутый уровень интеграции значительно изменил положение европейских стран на мировой арене, тем самым подтверждая эффективность финансовой деятельности Европейского Союза.

⁹ Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной, 2011.

Папазян Ирина Аршаковна,
студентка 2 курса
Российской правовой академии Минюста России

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОЛИМПИЙСКИЙ КОМИТЕТ И ОЛИМПИЙСКИЙ КОМИТЕТ РОССИИ

С 7 по 23 февраля 2014 г. в Сочи прошли Зимние Олимпийские игры. Я выбрала данную тему своей статьи, так как мне было интересно, как регулируются отношения между Международным олимпийским комитетом и Олимпийским комитетом России.

В данной статье я постараюсь раскрыть понятие МОК, определить задачи и цели МОК, рассказать про национальные олимпийские комитеты и какими нормативно-правовыми актами регулируются отношения между ними.

Согласно 15 пункту Олимпийской хартии «Международным олимпийским комитетом является международная неправительственная некоммерческая организация, с неограниченным сроком полномочий, в форме ассоциации со статусом юридического лица, признанной Швейцарским федеральным Советом в соответствии с договором, заключенным 1 ноября 2000 г.»¹.

Для осуществления задач, поставленных перед собой Международным олимпийским комитетом, государства создают национальные олимпийские комитеты, обеспечивающие соблюдение норм международного права, регулирующих определенные общественные отношения в этой сфере. В России такой организацией является Олимпийский комитет России, осуществляющий свою деятельность на основе признания Международным олимпийским комитетом. ОКР должен способствовать развитию, продвижению и защите олимпийского движения. К одним из главных задач ОКР также относится участие в Олимпийских играх и других олимпийских спортивных мероприятиях.

Согласно ст. 1 п. 1.6 Устава Олимпийского комитета России «ОКР возглавляет олимпийское движение России, представля-

¹ См: Олимпийская хартия: сайт. – Режим доступа: http://olympic.ru/upload/documents/about-committee/charter/charter_09_09_2013.pdf.

ет Российскую Федерацию на Олимпийских играх, юношеских Олимпийских играх, а также во всех региональных, континентальных и всемирных спортивных мероприятиях, проводимых МОК или ассоциациями национальных олимпийских комитетов»².

Комитет взаимодействует с органами государственной власти России и иными неправительственными организациями, однако необходимо, чтобы эти отношения не противоречили нормам Олимпийской хартии. На ОКР не должно оказываться политического, экономического, юридического, религиозного давления в связи с проведением спортивных мероприятий.

Отношения между Международным олимпийским комитетом, Олимпийским комитетом России и иными спортивными объединениями регулируются правовыми нормами государства и нормами, которые устанавливаются неправительственными спортивными организациями, объединениями. Таким образом, к ним можно отнести Олимпийскую хартию, Устав ОКР, Конституцию Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации.

Одним из главных источников права при регулировании отношений в связи с организацией спортивных мероприятий является Олимпийская хартия 1894 г.³

Как говорится в предисловии данного документа, Олимпийская хартия является сводом основополагающих принципов Олимпизма, правил и официальных разъяснений, принятых Международным олимпийским комитетом. Олимпийская хартия регламентирует организацию, мероприятия и деятельность олимпийского движения и определяет условия проведения Олимпийских игр.

К задачам Олимпийской хартии относятся установление основополагающих принципов и задач деятельности спортивных организации, а также определение основных прав и обязанностей участников Олимпийского движения, то есть права и обязанности МОК, международных федерации (Руководящими органами в от-

² См.: Устав Общероссийского союза общественных объединений «Олимпийский комитет России» (Принят Учредительным съездом 1 декабря 1989 г.): сайт. – Режим доступа: http://olympic.ru/about-committee/new_ROC_constitution/.

³ См.: The International Olympic Committee: сайт. – Режим доступа: <http://www.olympic.org/ioc>.

дельных видах спорта), НОК и иных спортивных организации, которые должны осуществлять деятельность в соответствии с указанным правовым актом.

Следующим источником является Устав Олимпийского комитета России. В данном документе говорится о членстве и признании в ОКР (кто может быть членом организации, их права и обязанности), о руководящих и иных органах (название органов, их полномочия, полномочия руководителей, их назначение и избрание), о собственности и управлении имуществом ОКР, о порядке внесения изменений в устав, рассмотрении споров, порядке реорганизации и ликвидации ОКР.

Также в связи с проведением Зимних Олимпийских игр был принят Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

Указанный закон регулирует отношения, возникающие в связи с организацией и проведением Олимпийских игр и Паралимпийских игр в Сочи – особенности осуществления отдельных видов деятельности и обеспечения безопасности в период организации и проведения игр, особенности регулирования градостроительных и земельных отношений и т.д.

Нормы вышеуказанного Федерального закона соответствуют нормам международного права, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр.

Об этом свидетельствует, например, статья в законе, в котором перечисляются организаторы игр, и в их числе иностранные организаторы Олимпийских игр и Паралимпийских игр, которыми являются Международный олимпийский комитет, Международный паралимпийский комитет и организации, в деятельности которых прямо или косвенно участвуют Международный олимпий-

⁴ См.: ФЗ 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 05.12.2007. № 272.

ский комитет и (или) Международный паралимпийский комитет либо которые контролируются Международным олимпийским комитетом и (или) Международным паралимпийским комитетом, в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации. Получается, что иностранные организации подчиняются, в первую очередь, международным нормам, и еще нормативно-правовым актам, принятым в России.

В той же статье п. 4 указывается, что российские организаторы Олимпийских игр и Паралимпийских игр в своей деятельности руководствуются законодательством Российской Федерации, положениями Олимпийской хартии, Свода правил Международного паралимпийского комитета в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, и соглашением, заключенным Международным олимпийским комитетом с Олимпийским комитетом России и городом Сочи на проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи⁵.

Еще связь с нормами международного права можно заметить в статье 4, в которой говорится, что оргкомитет «Сочи 2014» является автономной некоммерческой организацией, учреждаемой Олимпийским комитетом России, Российской Федерацией и городом Сочи для целей организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр в соответствии с положениями Олимпийской хартии, Свода правил Международного паралимпийского комитета и Соглашения в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁶, то есть данная организация создается в соответствии с международными актами и национальным законодательством.

Были приняты и другие нормативно-правовые акты, связанные с организацией и проведением игр (указы Президента, по-

⁵ См.: 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Парламентская газета. 11.12.2007. № 174-176.

⁶ См.: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

становления правительства РФ, постановления правительств субъектов РФ и другие), и эти нормы не должны были противоречить международным актам, чтобы при регулировании вопросов, касающихся российских и иностранных организаций, иностранных объединений, не возникало проблем из-за несоответствия таких норм.

Таким образом, можно сказать, что данные нормы регулируют широкий круг отношений, возникающие в связи с организацией и проведением Олимпийских и Паралимпийских игр, других спортивных мероприятий, проводимые Международным олимпийским комитетом в сотрудничестве с национальными олимпийскими комитетами.

Сулайманов Раджаб Алиевич,
*студент Юридического института
Российского университета дружбы народов,
rajsul@mail.ru*

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В ШВЕЦИИ

Статья раскрывает основы бюджетного процесса в Швеции. Основное внимание в работе автор акцентирует на основах бюджетной политики и стадиях бюджетного процесса в Швеции.

Ключевые слова и фразы: бюджет; бюджетный процесс; принципы бюджетной политики; бюджетная политика; Швеция; скандинавские страны.

Рассмотрение бюджетного процесса Швеции интересно в первую очередь по двум причинам. Во-первых, описание бюджетных процедур этой страны позволяет достаточно точно характеризовать аналогичные процедуры в Финляндии, Норвегии и частично Дании. Во-вторых, и это еще более важно, экономики скандинавских стран представляют собой особое явление XX в. Изучить и понять происходящие в них процессы, можно, в том числе путем анализа бюджетных процедур¹.

¹ Официальный сайт ГД РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4546/15520>

Рамки Шведской фискальной политики

Основы фискальной политики состоят из ряда принципов, на которых она зиждется. Основы представляют собой инструменты для обеспечения прозрачности и устойчивости бюджетной политики в долгосрочной перспективе. Это является необходимым условием для достижения экономических целей². Некоторые принципы установлены законом, а другие основаны на практике.

Основы включает в себя:

1) Рамки бюджетной политики

Рамки бюджетной политика являются ключевым элементом системы налогово-бюджетной политики Швеции. Они используются, для создания лучших условий и достижения общих целей фискальной политики, обезопасывая государственные финансы.

Основы состоит из:

– Правительство должно устанавливать расходный лимит на следующие 3 года. В соответствии с Законом о бюджете, правительство обязано предложить точный лимит расходов для правительства и установить пенсии по старости, а также расходы в течение следующих трех лет.

– Государственные требования сбалансированности бюджета.

– Строгий бюджетный процесс.

2) Принципы политики стабилизации.

Наиболее важным является, внесение фискальной политикой уверенности в стабильность экономики и устойчивость государственных финансов.

3) Принципы центрального государственного вмешательства в финансовые рынки. Эффективное вмешательство центрального правительства на финансовые рынки требует четкого разделения ролей между властями и четких принципов, для защиты государственных финансов.

² Официальный сайт правительства Швеции. URL: <http://www.government.se/sb/d/2798/a/163966>

4) Принципы, касающиеся открытости и прозрачности. Налогово-бюджетная отчетность и политика должна быть ясной и прозрачной³.

Шведская система исполнения бюджета базируется на самобытной модели государственного устройства страны, представляющей собой двухуровневую систему. Один уровень состоящий из муниципального сектора включает в себя 290 коммун (муниципалитетов), которые объединены в 18 ландстингов, руководителей которых жители напрямую избирают один раз в четыре года. Второй уровень – государственный сектор, включает в себя государственные органы (риксдаг-парламент Швеции, правительство, министерства, государственные учреждения), а также Государственный банк и пенсионные фонды.

Бюджет, который утверждается риксдагом, разбит примерно на 500 статей расходов, сгруппированных по 27 функциональным областям (например: общественная экономика и финансовое управление, здравоохранение и социальные службы и т.д.) и представляет собой, по сути, задание риксдага правительству. Ассигнования, выделяемые правительством государственным учреждениям, определяют только направления и масштабы их деятельности и не указывают, как эта деятельность должна быть ими организована или осуществлена. То есть, руководитель бюджетного учреждения самостоятельно решает, какую часть выделенной одной строкой суммы на административные расходы потратить на заработную плату, аренду помещений, командировки, канцелярские принадлежности и т.д.⁴

Рассмотрим стадии бюджетного процесса в Швеции.

1) Подготовительная работа в правительстве

Работа по разработке бюджета начинается более чем за год до начала соответствующего финансового года. Министерство финансов составляет обзор прогнозов развития экономики на ближайшие 3–5 лет. В декабре Министерство финансов докладывает Правительству об основных тенденциях развития экономики. Ис-

³ Официальный сайт правительства Швеции. URL: <http://www.government.se/sb/d/2798/a/163966>

⁴ Шведский опыт исполнения бюджета. URL: <http://knowledge.allbest.ru/finance.html>

ходя из этого, Правительство определяет, каким образом должна вестись работа по подготовке Закона о фискальной политике(Spring Fiscal Policy Bill)⁵. Закон о фискальной политике содержит предлагаемые направления экономической политики, которые правительство представляет в парламент.

2) Заседание правительства по бюджетной политике.

Проводится в начале марта каждого года. Целью дискуссии, длящейся, как правило, один-два дня, является достижение соглашения по направлениям экономической и бюджетной политики, основным положениям Закона о фискальной политике. Обсуждение основывается на предложениях Министерства финансов.

3) Проект закона о фискальной политике

Не позднее 15 апреля правительство представляет в Риксдаг проект закона о фискальной политике. Он содержит правительственные предложения по направлениям экономической политики на следующие несколько лет.

4) Прохождение Закона о фискальной политике через Риксдаг

Риксдаг рассматривает Закон о фискальной политике в апреле и мае и дает свое заключение в начале июня⁶.

5) Доработка проекта бюджета

Представив Закон о фискальной политике, правительство продолжает работу над проектом бюджета. В начале марта правительственные учреждения представляют на утверждение годовые отчеты за прошедший год и бюджетную документацию на следующие три года. Годовой отчет содержит финансовые данные и отчет о том, насколько преуспело данное учреждение в достижении поставленных правительством задач. До середины мая министерства работают над распределением средств между статьями расходов. Затем все предложения передаются в Министерство финансов для проверки. На последнем этапе формирования проекта бюджета Министерство финансов еще раз проводит оценку буду-

⁵ Шведский опыт исполнения бюджета. URL: <http://knowledge.allbest.ru/finance.html>

⁶ Официальный сайт ГД РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4546/15520>

щего развития экономики, и часть статей бюджета после этого может быть скорректирована⁷.

6) Закон о бюджете

Инициативы правительства в Законе о фискальной политике и решения Риксдага по основным направлениям экономической политики ложатся в основу Закона о бюджете, предлагаемым правительством на рассмотрение Парламента не позднее 20 сентября. Закон о бюджете содержит предложения по бюджету центрального правительства на будущий год, который является первым годом трехлетнего периода, охватываемого лимитом расходов и рамками для статей расходов. Данный проект бюджета рассматривается как окончательный и наиболее полный, и никакое правительственное учреждение не в праве в течение осени выносить на рассмотрение Риксдага законы, которые могут увеличить или уменьшить расходную часть⁸.

7) Рассмотрение Закона о бюджете в Риксдаге.

Риксдаг утверждает рассчитанный в бюджете объем доходов правительства, и размер ассигнований по конкретным направлениям. Процедура принятия решений, используемая Парламентом при рассмотрении Закона о бюджете, представляет собой двухшаговую модель. В первую очередь Риксдаг рассматривает общий объем расходов и направления их использования. После того как закон одобряется в первом чтении, общий объем средств по каждой статье зафиксирован и не может быть увеличен. На первой же стадии утверждаются и возможные изменения в налогах и пошлинах, которые должны быть сделаны для достижения требуемого уровня доходов бюджета⁹.

8) Исполнение бюджета.

После прохождения бюджетом Риксдага в середине декабря, правительство несет ответственность за выполнение принятых решений. Выполнение большей части поставленных задач оно поручает ведомствам и учреждениям. И лишь наиболее важные и ответственные решения принимаются правительством.

⁷ Официальный сайт ГД РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4546/15520>

⁸ Официальный сайт ГД РФ. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4546/15520>

⁹ Конституция Швеции от 27.02.1974 г. URL: http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstytucija_shvecii

Вспомогательный бюджет. В случае необходимости правительство может предложить Риксдагу внести поправки в бюджет в течение данного фискального года. Предложения для вспомогательного бюджета, как правило, включаются в Закон о фискальной политике (апрель) и в Закон о бюджете (сентябрь).

Отчетность. Не позднее 1 марта каждого года, правительственные ведомства и учреждения обязаны предоставить годовой отчет за предыдущий фискальный год. В Законе о бюджете правительство информирует Риксдаг о задачах и результатах деятельности министерств и ведомств.

10) Контроль.

Национальное аудиторское бюро (RRV). Задача RRV заключается в проверке деятельности ведомств и учреждений, подчиняющихся правительству. RRV публикует результаты Ежегодной проверки и Проверки эффективности. Ежегодная проверка включает в себя подтверждение достоверности сведений, предоставленных министерствами в своих годовых отчетах¹⁰.

Таратухина Кристина Юрьевна

*студентка Юридического института
Российского университета дружбы народов,
taratuhinakristina@mail.ru;*

Коньгин Дмитрий Викторович

*студент Юридического института
Российского университета дружбы народов,
Dm-1989@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОСНОВНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ЗОЛОТОВАЛЮТНЫХ ФОНДОВ

Статья раскрывает проблему понятия «золотовалютный фонд» в международном и национальном праве, на примере Российской Федерации, а так же основной цели золотовалютного фонда в России.

Ключевые слова и фразы: Золотовалютный фонд; международное право; национальное право; центральный банк.

¹⁰ Официальный сайт ГД РФ: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4546/15520>

Золотовалютные резервы служат основной формой международной ликвидности. За их счет в течение 1999 г. были профинансированы, например, выплаты России по внешнему долгу в размере 4,5 млрд дол. США¹. А что же такое золотовалютные резервы?

В международном сообществе проблема регулирования золотовалютных резервов, включая вопросы терминологии, была предметом дискуссии в 50–60-х гг. XX в. Краткая история этой дискуссии такова: по просьбе Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН в октябре 1953 г. Международный валютный фонд подготовил отчет “The Adequacy of Monetary Reserves”². Второй отчет, “International Reserves and Liquidity”, был опубликован МВФ в сентябре 1958 г.³ Последующее развитие международных валютно-финансовых отношений выявило необходимость дальнейшего изучения вопроса создания золотовалютных резервов, что нашло свое отражение в работе исследовательской группы в рамках Группы-10⁴.

В отношении термина «золотовалютные резервы» был дан ряд определений. Согласно МВФ «определение международных резервов должно... быть достаточно широко, чтобы включить любой вид денег, который принимается в платеж по внешним обязательствам. Резервы могут состоять из золота, долларов и других конвертируемых валют, или из фунтов стерлингов, немецких марок и других валют, которые практически конвертируемы. Они могут включать неконвертируемые валюты, если они принимаются отдельными торговыми партнерами. Не существует единственного определения международных резервов, которое было бы удовлетворительно для всех целей и для всех стран».

Здесь необходимо сделать оговорку, признанную в международном валютном праве. Нормы права в международной валют-

¹ «О предварительных итогах исполнения федерального бюджета Российской Федерации за 1999 г.» Официальный сайт Министерства финансов России. URL: www.minfin.ru

² Staff Papers. Vol. III. №2 (October 1953). P. 181–227.

³ International Reserves and Liquidity. A Study by the Staff of the International Monetary Fund. Washington, 1958.

⁴ Group of Ten. Report of the Study Group on the Creation of Reserve Assets. Report to the deputies of the Group of Ten. 1965.

но-финансовой сфере создаются в основном отличными от традиционных для международного права методами⁵. Большинство норм международного валютного права представлено директивами, правилами поведения, джентльменскими соглашениями, т.е. так называемым «мягким правом». Данные определения тоже не имеют характер согласованных в договорном порядке норм. О значимости первого говорит тот факт, что оно было дано в исследовании, проведенном Международным валютным фондом по просьбе ЭКОСОС, второго – то, что оно явилось результатом исследования, проведенного по решению министров Группы-10 и легло в основу при создании специальных прав заимствования (СДР).

В определении МВФ говорится, что золотовалютные резервы могут включать любой вид денег, который принимается в платеж по внешним обязательствам. Учитывая существующую устойчивую практику и дальнейшее определение, данное Группой-10, понятие золотовалютные резервы безусловно включает в себя ценные бумаги и иные имущественные ценности, выраженные в иностранной валюте. Данное положение подтверждается полномочиями международных финансовых организаций и центральных банков на совершение определенных сделок.

На национальном уровне определение золотовалютных резервов не дается в каком-либо законе или нормативном акте. Такое отсутствие, на наш взгляд, объясняется незначительностью вопроса именно о терминологии с точки зрения потенциальных юридических проблем. В то же время законодательно определяются как отдельные компоненты, так и порядок формирования золотовалютных резервов. Существуют некоторые определения золотовалютных резервов как в российской, так и в зарубежной юридической и экономической литературе⁶. Банком России используется следующее определение: резервы составляют ликвидные иностранные активы Центрального Банка Российской Федерации и

⁵ См.: Resolution No. 12/2000. International Monetary Law. The 69th Conference of the International Law Association, held in London, United Kingdom, 2 th – 29th July 2000. Официальный сайт Ассоциации международного права. www.ila-hq.org

⁶ См., например: Додонов В.Н., Крылова М.А., Шестаков А.В. Финансовое и банковское право. М., 1997; Rice M.D. Prentice-Hall Dictionary of Business, Finance and Law. Englewood Cliffs, NJ, 1983.

Министерства финансов Российской Федерации в свободно конвертируемой иностранной валюте. В их состав включаются: наличная иностранная валюта, остатки средств на корреспондентских, текущих счетах и в краткосрочных депозитах в банках – нерезидентах и банках – резидентах, ликвидные ценные бумаги иностранных правительств, активы в МВФ (специальные права заимствования, резервная позиция в МВФ) и другие ликвидные активы. Закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в указанные другие активы включает драгоценные металлы и драгоценные камни (ст. 6).

Размер золотовалютного запаса – важнейший макроэкономический показатель развития экономики. И если этот показатель растёт, то это влияет не только на экономику государства, но и на остальные его сферы. Поэтому наиболее тщательно требуется формировать задачи управления золотовалютными резервами, определять срочность, доходность инструментов размещения средств, минимальные и максимальные объемы резервов с учётом целей и ограничений монетарной политики. Следовательно, данная тема очень актуальна в настоящее время.

Для золотовалютных резервов характерны следующие особенности:

- представляют собой национальные высоколиквидные резервы, которые относятся к важнейшим инструментам государственного регулирования сферы международных платежей;
- свидетельствуют о прочности финансового положения страны;
- являются важным элементом функционирующей системы обеспечения стабильности национальной валюты;
- наличие золотовалютных резервов и их размер свидетельствуют об устойчивости финансового положения страны;
- служат гарантией выполнения страной международных финансовых обязательств.

Таким образом, даже трудно оценить насколько велика роль золотовалютных резервов.

Золотовалютные резервы следует рассматривать как страховой запас, предотвращающий национальную экономику от разного рода макроэкономических рисков. Эта категория финансовых активов государства, косвенно может служить источником пога-

шения внешнего долга, а в критических ситуациях – как источник покрытия дефицита торгового или платежного баланса.

Основное назначение золотовалютных резервов – это обеспечение устойчивости валютного курса национальной валюты. Резервные активы позволяют Центральному Банку контролировать колебания курса валюты, которые вызваны спекулятивными и неравномерными операциями с валютой на внутреннем финансовом рынке, путем валютных интервенций. Золотовалютные резервы предназначены для осуществления международных расчетов. Международные платежи осуществляются в разных валютах, поэтому они связаны с куплей и продажей валют, валютным риском и наличием золотовалютных резервов в качестве страхового фонда.

К золотовалютным резервам предъявляются особые требования. Они должны иметь такие качества, как универсальность, возможность применения во всех сферах и отраслях, быстрого перемещения в пространстве. Их можно только "размещать" и таким образом, чтобы их можно было быстро взять обратно. Это требует затрат не только на их формирование, но на их постоянное содержание. Что касается извлечения прибыли, то аккумуляция ресурсов в официальных резервах является одним из самых низкодоходных направлений вложения средств, хотя при высоком уровне их масса прибыли может быть значительной.

Большие золотовалютные запасы позволяют выдавать кредиты другим государствам и получать дополнительные доходы от процентов с них. Прибыльность золотовалютных резервов выступает результатом поиска компромисса в треугольнике "прибыльность-риск-ликвидность", то есть обеспечения максимальной прибыльности резервов при минимальном риске размещения и высокой ликвидности.

При управлении золотовалютными резервами необходимо стремиться к обеспечению максимальной эффективности их использования. В этих целях органы валютного регулирования страны должны всесторонне анализировать динамику ЗВР и вырабатывать управленческие решения по нескольким направлениям.

Во-первых, нужно определить оптимальный для данных условий объем золотовалютных резервов. Чрезмерное снижение их уровня под влиянием складывающегося в течение длительного времени дефицита платежного баланса чревато тем, что страна не

сможет удовлетворять свои жизненно важные потребности за счет импорта или окажется не в состоянии обслуживать внешние долговые обязательства. Печальный пример такого рода – дефолт в России в августе 1998 г. При всех конъюнктурных колебаниях валютного рынка объем ЗВР для их компенсации, по нашим оценкам, должен составлять сравнительно небольшую величину – примерно 10 млрд дол.

Объем международных резервов Российской Федерации по состоянию на 19 сентября 2014 г. в их еженедельном исчислении на окончание указанной даты составил 458,3 млрд дол. против 459,9 млрд дол. на 12 сентября 2014 г.⁷

Фокина Алина Ивановна,
*студентка 3 курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
fokinok@yandex.ru*

ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КОМИССИЙ ПО ЦЕННЫМ БУМАГАМ (IOSCO) С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Данная статья посвящена вопросу взаимодействия Российской Федерации с Международной организацией комиссий по ценным бумагам. А также раскрывается вопрос о необходимости присоединения России к Многостороннему Меморандуму IOSCO о взаимопонимании.

Ключевые слова и фразы: Международная организация комиссий по ценным бумагам, IOSCO, ценные бумаги, Федеральная служба по финансовым рынкам, Центральный Банк РФ.

Международная организация комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions, далее IOSCO) является международной финансовой организацией, объединяющей национальные органы регулирования рынка ценных бумаг. Организация была основана в 1974 г. с целью стимулирования сотрудничества между комиссиями по ценным бумагам стран Северной и Южной Америки. А в 1983 г. она была признана как

⁷ <http://quote.rbc.ru/news/fond/2014/09/25/34223274.html> сайт ЦБ РФ

всемирная международная организация, такое решение было принято на конференции в Кито, Эквадор¹.

IOSCO разрабатывает стандарты регулирования национальных фондовых рынков. Основой для регулирования национальных фондовых рынков большинства развитых стран являются «Цели и принципы регулирования рынка ценных бумаг» («Objectives and Principles For Effective Banking Supervision»), которые признаны как международные регулятивные стандарты для рынков ценных бумаг.

Участниками организации являются более чем 115 государств мира, члены организации регулируют рынки ценных бумаг, на которые приходится около 95 % мирового рынка ценных бумаг².

Основными целями IOSCO являются:

- сотрудничество между членами организации в плане разработке, применения и продвижения соблюдения стандартов и правил, получивших международное признание для защиты прав инвесторов и поддержания эффективной прозрачной структуры рынка ценных бумаг;

- усиление применяемых мер по защите прав инвесторов путем обеспечения обмена информацией и совместные меры по предотвращению нарушений на рынке ценных бумаг;

- ведение надзора за рынком и участниками рынка ценных бумаг;

- создание возможности обмена информацией в глобальном и региональном масштабе между комиссиями по ценным бумагам разных стран в целях оказания содействия в развитии рынка ценных бумаг, усиления рыночной инфраструктуры, а также эффективного государственного регулирования национальных рынков ценных бумаг³.

Многосторонний меморандум IOSCO о взаимопонимании (Multilateral Memorandum of Understanding, далее MMOU) регули-

¹ См. International Organization of Securities Commissions. Fact sheet. 2014 URL: «<http://www.iosco.org/about/pdf/IOSCO-Fact-Sheet.pdf>»

² См. International Organization of Securities Commissions. Scope of activities. URL: «https://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco»

³ См. International Organization of Securities Commissions. Who we are. About IOSCO. URL: «https://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco»

рует вопросы обмена информацией, а также сотрудничества между органами регулирования при проведении проверок и расследовании правонарушений на финансовых рынках различных стран. Взаимодействие Российской Федерации с IOSCO связано прежде всего с присоединением к ММОУ.

Сам процесс присоединения представляет из себя проведение специальной группой IOSCO оценки соответствия полномочий национального органа регулирования рынка ценных бумаг, которые предусмотрены национальным законодательством, требованиям Меморандума. Россия с 2006 г. прикладывает немалые усилия, чтобы соответствовать требованиям ММОУ.

В период с 2006 по 2008 г. проводилась оценка полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам Российской Федерации (далее ФСФР России). Полномочия ФСФР России по результатам проверки были признаны несоответствующими Меморандуму. После чего Россия в 2009 г. официально выразила желание соответствовать всем требованиям, предусмотренным в Меморандуме и преступила к приведению в соответствие национального законодательства.

В ноябре 2011 г. IOSCO подготовила повторную оценку соответствия полномочий ФСФР России требованиям, закрепленным в Меморандуме. Согласно выводам, сделанным специальной комиссией IOSCO России для присоединения к Меморандуму необходимо внести дополнительные изменения в национальное законодательство. Дополнительные изменения должны решить следующие вопросы:

1) отсутствие в законодательстве Российской Федерации полномочий ФСФР России получать информацию о банковских счетах и операциях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении надзорных функций;

2) отсутствие у ФСФР России возможности обращаться в суд с заявлением о принудительном исполнении предписаний, требований (запросов), а также отсутствие административной ответственности физических лиц за неисполнение предписаний ФСФР России;

3) отсутствие правовых норм, обеспечивающих оперативный обмен и сохранение конфиденциальности информации, получаемой от иностранных органов регулирования⁴.

Российская Федерация продолжила вносить коррективы в национальное законодательство, дополнять его, но результат по-прежнему не был положительным. Стоит особо подчеркнуть, что IOSCO в 2010 г. приняла резолюцию, которая призывала всех членов IOSCO присоединиться к Меморандуму до 1 января 2013 г. Резолюция содержала ряд мер, которые должны были простимулировать государства к приведению в соответствие национального регулирования и в последующем подписанию Меморандума. В резолюции подчеркивалось, что одной из мер является ограничение способности влиять на процесс принятия решений в IOSCO.

Однако после отмены проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», вынесенного на обсуждение в Государственную Думу в 2012 г., вопрос присоединения к Меморандуму ушел в тень на долгое время. Возник он вновь осенью 2013 г. со стороны уже объединенного регулятора – Банка России, когда внимание к особой роли международного сотрудничества в области противодействия недобросовестным практикам на рынке возросло.

Можно выделить следующие основные причины, свидетельствующие о необходимости присоединения к Меморандуму:

1) IOSCO является всемирно признанным авторитетом в части издания международных стандартов в сфере регулирования рынков ценных бумаг;

2) увеличение количества государств за последние 10 лет, подписавших Меморандум, послужило резкому усилению трансграничного сотрудничества;

3) после подписания Меморандума регулятор получит возможность направлять мотивировочные запросы регуляторам других юрисдикций и получать информацию, которая будет необходимой для расследования случаев злоупотреблений на финансовом рынке;

⁴ Салащенко А., Гордеева Е.ММОУ: достигнем взаимопонимания? // Рынок ценных бумаг. 2014. № 1. С. 38–40.

4) повышение доверия со стороны мирового сообщества к российскому финансовому рынку.

Факт неприсоединения к Меморандуму в настоящее время является большой имиджевой потерей для Российской Федерации и ставит под сомнение саму идею создания мирового финансового центра в пределах ее границ⁵.

Даниел Галлахер, комиссар комиссии по ценным бумагам и биржам США в своем интервью деловой газете «Ведомости» отметил: «Чтобы стать глобальным финансовым рынком, Москве придется много поработать: нужно дать незыблемые гарантии инвесторам, что они смогут вернуть инвестируемый в России капитал и урегулировать споры в открытом порядке. Главное – сфокусироваться на непререкаемости буквы закона»⁶. Это в очередной раз подтверждает, что повышение доверия к России крайне необходимо.

В июне 2014 г. первый зампред Центрального Банка России Сергей Швецов сообщал, что Россия может присоединиться к IOSCO уже в октябре 2014 г. Он отмечал, что без вступления в IOSCO Россия лишена возможности расследовать случаи инсайда и манипулирования. Кроме того, подписание и ратификация Россией протокола о присоединении к Меморандуму IOSCO является условием для листинга на Гонконгской фондовой бирже.

Необходимо отметить, что в Сочи 20 сентября 2014 г. в рамках международного инвестиционного форума замдиректора департамента развития финансовых рынков Центрального Банка России Виктория Степаненко сообщила, что Международная организация комиссий по ценным бумагам (IOSCO) отложила присоединение России на следующий год.

⁵ Салашенко А., Гордеева Е. ММОУ: достигнем взаимопонимания? // Рынок ценных бумаг. 2014. № 1. С. 38–40.

⁶ Интервью – Дениел Галлахер, комиссар Комиссии по ценным бумагам и биржам США. VEDOMOSTI.RU, 23.01.2014.

Хошобина Нина Александровна
*студентка юридического института
Российского университета дружбы народов,
khoshobkin@mail.ru*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

Статья раскрывает содержание понятия «государственный долг» и его понимание в различные исторические эпохи. Основное внимание в работе автор акцентирует на государственном долге Российской Федерации как государства-правопреемника Советского Союза, а также на новых долгах России. В статье приводятся данные относительно изменений совокупного государственного долга России за последние два десятилетия.

Ключевые слова и фразы: государственный долг, дефицит, государственные заимствования, внутренние и внешние займы, Российская Федерация.

В настоящее время для экономики каждого государства реальностью является наличие государственных заимствований (а именно государственного долга), а также дефицит бюджета и его покрытие за счет внутренних и внешних займов.

Исторически государственный долг был тесно связан с дефицитом бюджета. Отношение к государственному долгу не всегда было однозначным. Немаловажную роль здесь сыграли представители классической школы экономики. Классическая экономическая школа появилась в Великобритании в конце XVIII – начале XIX в. как реакция на непрекращающиеся войны в колониях и на континенте и, как следствие, связанных с ними возникновением дефицита бюджета¹. Так, классические экономисты были против правительственных заимствований любого вида, так как это создает, во-первых, опасность банкротства государства, т.е. дефолта, а во-вторых, возможность переложения долгового бремени на будущие поколения. А. Смит, Д. Рикардо придерживались позиции, что государство не должно вмешиваться в экономику, а финансирование расходов бюджета за счет государственного долга способствует сокращению частного капитала, что не может позитивно влиять на экономику. Неоднозначным было отношение к

¹ Мартянов А.В. Воззрения классических экономистов на государственный долг // Финансы и кредит. 2008. № 21. С. 44.

использованию фондов погашения как средства автоматического сокращения государственного долга. С одной стороны, считали классические экономисты, это эффективный способ погашения государственного долга, а с другой стороны, в нем нет смысла, если государственные расходы превышают государственные доходы.

Иного мнения придерживались представители кейнсианской школы. Мировой экономический кризис 30-х гг. XX в. показал, что частный капитал не способен справиться с циклическими колебаниями экономики и только государство может обеспечить стабильность экономики. Именно Дж. Кейнсу принадлежала идея создания Мирового Валютного Фонда (далее МВФ), целью которого стало бы кредитование государств (с предоставлением определенных гарантий) с целью поддержания межгосударственного сотрудничества в финансовой политике государств, а также стабилизация денежных обменных ресурсов. И действительно, опыт показывает, что централизация финансов в руках государства способна поддержать не прибыльные, но социально важные сферы экономики.

Если же говорить о месте государственного долга в трудах советских ученых, то можно с уверенностью говорить о том, что эта тема ими не затрагивалась. К моменту прихода к власти большевики отказались от всех обязательств по выплате царских долгов, утверждая, что долговые обязательства – это пережитки империализма. Считалось, что плановая модель экономики а priori избавлена от таких явлений как долг и дефицит бюджета, что она обеспечивает достаточную стабильность, а главное, предсказуемость экономического развития. Однако опыт показывает, что уже в 20-е гг. Советская власть прибегала к кредитованию для финансирования народного хозяйства.

Особенно остро проблема оплаты государственного долга встала после развала Советского Союза. Если в 1950-е гг. внешние заимствования СССР носили краткосрочный характер, то начиная с 1960-х гг. широко использовались долгосрочные заимствования² как у государств-членов СЭВ, так и у отдельных государств-членов Парижского клуба кредиторов. Кроме того, для погашения

² В 1964–1965 гг. Внешторбанк СССР заключил 9 долгосрочных кредитных соглашений на 10–15 лет, в 1966 г. было подписано еще 7 кредитных соглашений.

государственного долга использовались так называемые компенсационные сделки, по которым инвестиционные долгосрочные кредиты погашались за счет продукции, на производство которой были выделены средства. Основным объемом средств выделялся в деятельность, связанную с добычей природных ресурсов, стоимость которых является нестабильной, а следовательно, не всегда может в достаточной мере способствовать решению платежных проблем. В конце 80-х годов СССР столкнулся с проблемой недостатка средств для оплаты долговых заимствований и был вынужден тратить запасы золота государства³. В период с сер. 1980-х гг. до 1991 г. золотые запасы сократились с 2,5 тыс. т. до 240 т.⁴ Более того, в период с 1987 по 1991 г. внешний долг СССР вырос с 38,3 млрд дол. до 67,9 млрд дол., внутренний же долг в период с 1970 до 1990 г. возрос с 37,3 млрд руб. до отметки 489,8 млрд руб.⁵ После развала Советского Союза Россия в качестве государства – правопреемника «унаследовала» и большинство долгов СССР. Кроме того, необходимы были средства для перехода экономики государства на рыночный режим, для чего были заключены кредитные соглашения с Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития. Важно отметить, что данные соглашения также были заключены для восстановления нефтяной, угольной промышленности, а также для структурной перестройки экономики и носили долгосрочный характер⁶. К 2004 г. совокупный государственный долг составил 3884,1 млрд руб. (в том числе 3042,0 млрд руб. внешний государственный долг).

Согласно ст. 97 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (Далее БК РФ) государственный долг включает в себя долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностран-

³ Прошунин М.М. Финансово-правовые вопросы управления государственным долгом Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

⁴ Селезнев А.З. Государственный долг: иллюзии и реальность // Экономика. 2004. № 3. С. 32.

⁵ Там же. С. 33.

⁶ Согласно п. 3 ст. 98 Бюджетного Кодекса Российской Федерации Краткосрочными долговыми обязательствами являются обязательства до 1 года, среднесрочными – от 1 года до 5 лет, и долгосрочными – от 5 до 30 лет.

ными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие настоящего Кодекса.

Исходя из определения, мы можем сделать вывод, что совокупный государственный долг формируется как следствие внешней и внутренней долговой политики. Внутренний долг – это долг перед резидентами, внешний, соответственно, перед нерезидентами.

В ст. 98 БК РФ приводится перечень долговых обязательств, включающий в себя обязательства по кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации; по бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; по государственным гарантиям Российской Федерации; а также по иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации. К 01.02.2013 г. совокупный долг составил 6420,5 млрд руб., причем 4290,6 млрд руб. составляет именно внутренний государственный долг⁷. На 01.01.2014 г. внешний долг составил 55 794, 2 млн дол.⁸ Однако оценка внешнего долга Рос-

⁷ Согласно данным Министерства Финансов от 01.03.2013 г. URL: http://minfin.ru/ru/budget/classandaccounting/budget_defgicit/

⁸ Согласно отчету Министерства Финансов на 01.01.2014 г. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/03/main/STR_WEB_01.01.14.xls

сийской Федерации на 01.10.2014 г. указывает, что внешний долг Российской Федерации составил 678 435 млн дол.⁹

Помимо того, в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг., подготовленном в сентябре 2014 г. объективно не могли быть отражены некоторые изменения, вызванные политической ситуацией, а также взаимоотношениями между европейскими государствами и Российской Федерации. Так, в прогнозе указывается, что курс доллара США к рублю составил в 2014 г. 35,7 рубля за доллар США, в 2015 г. – 37,7 руб., в 2016 г. – 38,7 руб. и в 2017 г. – 39,5 руб. Однако на 03.12.2014 г. курс доллара США к рублю составляет 50,76 руб.. Таким образом, пропорционально увеличению курса доллара растет и государственный долг Российской Федерации, рассчитываемый в долларах (Приблизительно половина долговых обязательств, принятых Российской Федерацией в 1990-е – начале 2000-х гг. – это долговые обязательства по ценным бумагам в иностранной валюте¹⁰). Кроме того, в Прогнозе сделаны некоторые поправки относительно возможности санкций оказать «...влияние на снижение бюджетной устойчивости, а также ухудшение условий и сокращение возможностей для модернизации при ограничении импорта технологий, инвестиций и передовых практик»¹¹.

В Прогнозе также отмечается, что в период с сентября по конец декабря 2014 г. ожидается ухудшение показателей внешней торговли, а также цена на нефть снизится со 107,3 дол. США до 100,7 дол. США за баррель нефти¹² соответственно. Однако с учетом политических изменений цена за баррель нефти на 03.12.2014 г. составляет 71,09 дол. США. Этот факт, несомненно, отразится на скорости погашения государственного долга Россией, так как нефтедобывающая промышленность занимает немаловажное место в отечественной экономике, а средства вкладываются в

⁹ По данным Банка России на 01.10.2014 г. (оценка). URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/debt_est_new.htm

¹⁰ Селезнев А.З. Государственный долг: иллюзии и реальность // Экономика. 2004. № 3. С. 37.

¹¹ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. С. 87.

¹² Там же. С. 7.

ценные бумаги иностранных эмитентов в расчете получить какую-либо выгоду¹³.

В связи со сложившимися обстоятельствами Министерство Финансов Российской Федерации предстоит внести соответствующие изменения в вышеуказанный Прогноз.

Однако не стоит делать поспешные выводы относительно состояния экономики России. Согласно данным МВФ по состоянию на апрель 2014 г., наибольший государственный долг (в % от ВВП) имеет Япония (243,22 %), занимающая 1 место в списке государств с самым большим государственным долгом, 2 место – Греция (173,81 %), 3 место – Ливан (139,68 %), США – 13 место (102,15 %), Россия – 164 место (13,4 %).¹⁴ Многие государства находятся в сложном экономическом положении после мирового экономического кризиса 2008 года, они вынуждены осуществлять государственные заимствования, которые отнюдь не всегда способны оплатить.

Государственный долг имеет как положительные, так и отрицательные черты: в случае успешного государственного регулирования экономики правительство способно обеспечить экономический рост, способствующий увеличению доходов. Однако если чрезмерный государственный долг не будет подкреплён нужной государственной поддержкой (или даже вытеснением государством остальных участников кредитного рынка¹⁵) вполне возможной видится перспектива возложения всей тяжести налогообложения на будущие поколения.

Л и т е р а т у р а

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.
2. Селезнев А.З. Государственный долг: иллюзии и реальность // Экономика. 2004. №3.

¹³ Селезнев А.З. Совокупный государственный долг, его регулирование // Экономис. 2008. № 8. С. 14.

¹⁴ По данным официального сайта МВФ. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata>

¹⁵ Ульянецкий М.М. Государственный долг: рассуждения в защиту // Финансы и кредит. 2009. № 33. С. 37.

3. Мартянов А.В. Воззрения классических экономистов на государственный долг // Финансы и кредит. 2008. № 21.
4. Селезнев А.З. Совокупный государственный долг, его регулирование // Экономис. 2008. № 8.
5. Ульянецкий М.М. Государственный долг: рассуждения в защиту // Финансы и кредит. 2009. № 33.
6. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов с официального сайта Министерства Финансов Российской Федерации.
7. Официальный сайт Министерства Финансов. URL: <http://minfin.ru/ru/>
8. Официальный сайт МВФ. URL: <http://www.imf.org/>
9. Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/>

Хударова Луиза Артуровна

студентка 2 курса

Российской правовой академии Минюста России

**ГААГСКАЯ КОНВЕНЦИЯ 1954 г.
В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА:
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

14 мая 1954 г. была принята Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженных конфликтов. Это было необходимо для того, чтобы защитить культурные ценности от серьезного ущерба в ходе вооруженных конфликтов, так как «вследствие развития военной техники они подвергались все больше и больше угрозе разрушения», а также «ущерб, наносимый культурным ценностям каждого народа, является ущербом для культурного наследия всего человечества, поскольку каждый народ вносит свой вклад в мировую культуру». Стороны понимали, что «сохранение культурного наследия имеет большое значение для всех народов мира и что важно обеспечить международную защиту этого наследия»¹.

¹ См.: «Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» [рус., англ.] (Вместе с «Исполнительным регламентом...», «Протоколом» и Резолюциями I, II, III) (Заключена в г. Гааге 14.05.1954) //

Можно сказать, что единственный международный договор, регулирующий вопросы защиты культурных ценностей именно в период вооруженных конфликтов.

Я хотела бы рассказать о Гагской конвенции 1954 г., о предыстории его создания, о его содержании, а также о значении указанного международного документа в настоящее время.

Данный международный правовой акт основан на Пакте Рериха, подписанный в Вашингтоне 15 апреля 1935 г.² Также он известен как Договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников или Вашингтонский пакт, который является первым международным договором о защите культурных ценностей перед военной необходимостью.

В 1954 г. по инициативе ЮНЕСКО состоялась международная конференция в Гааге (Нидерланды), проходившая с 21 апреля по 14 мая. Участие в конференции приняли 56 стран, среди которых были СССР, УССР, БССР, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия.

14 мая 1954 г. была подписана Гагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и протокол к ней. Именно на этой конференции и, в частности, благодаря активному участию в ней Советского государства, удалось осуществить предложения Н. Рериха³.

Для начала нужно понять, что относится к культурным ценностям. Определение дано в вышеуказанной Гагской конвенции. Статья 1 гласит, что «культурными ценностями считаются независимо от их происхождения и владельца:

(а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исто-

Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 803–811. (Извлечения);

² См.: Пакт Рериха. Договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников: сайт. – Режим доступа: <http://www.icr.su/rus/evolution/pact/>;

³ См.: Богуславский М. Гагская Конвенция 1954 года – Пакт Рериха наших дней: сайт. – Режим доступа: <http://www.yro.narod.ru/bibliotheca/Pakt2.htm>;

рический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

(b) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте (a), такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте (a);

(c) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах (a) и (b), так называемые "центры сосредоточения культурных ценностей"⁴.

Под защитой же понимается охрана и уважение данных ценностей. Стороны, подписавшие договор, обязаны охранять от вооруженных конфликтов все, что относится к культурным ценностям, находящиеся на территории их государства.

Охрана заключается в запрещении использования этих ценностей, сооружений для их защиты и непосредственно прилегающих к ним участков в целях, которые могут привести к разрушению или повреждению ценностей в случае вооруженного конфликта. Однако обязательства могут быть нарушены, если конфликт достигнет такого уровня, что нарушение невозможно будет избежать.

Также к мерам охраны относятся запрет, предупреждение и пресечение любых актов кражи, грабежа, незаконного присвоения культурных ценностей в какой бы то ни было форме, любые акты вандализма. Запрещается реквизиция движимых культурных ценностей, находящихся на территории другого государства.

Изучив Конвенцию, можно выделить основные обязательства государств – участников, подписавшие Гаагскую конвенцию 1954 года. К ним относятся:

⁴ См.: «Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (Заключена в г. Гааге 14.05.1954) // Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 803–811.

Статья 3 – подготовка еще в мирное время охрану культурных ценностей, расположенных на их собственной территории, от возможных последствий вооруженного конфликта;

Статья 4 – запрет использование культурных ценностей в целях, которые могут привести к их разрушению или повреждению в случае вооруженного конфликта; запрещать, предупреждать и, если необходимо, пресекать любые акты грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей, а также любые акты вандализма в отношении этих ценностей;

Статья 7 – Они обязуются подготовить и создать еще в мирное время в своих вооруженных силах службы или специальный персонал, которые будут следить за тем, чтобы уважались культурные ценности, и сотрудничать с гражданскими властями, которым поручена охрана этих ценностей.

В гл. 2 говорится о специальной защите, под которую может быть взято ограниченное количество укрытий, которые предназначены для сохранения культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, имеющих очень большое значение, только если не используются в военное время и находятся на достаточном расстоянии от индустриального центра или другого важного военного объекта (около аэродрома, железнодорожных станции и т. д.).

Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой, обладают иммунитетом от любого вражеского акта, включаются в Международный Реестр.

Глава 3 регулирует вопросы перевозки культурных ценностей. Если одна сторона Конвенции считает, что перевозка культурных ценностей – единственный способ обеспечения их охраны, то в срочном порядке предоставляется транспорт, который может находиться под специальной защитой, с отличительным знаком. Государства должны принять все меры предосторожности, необходимые для защиты от враждебных действий.

Глава 5 как раз отмечает, что такое отличительный знак, как часто используется, когда применяется, в каких случаях. Как говорится в ст. 16 Конвенции, отличительный знак – это щит, заостренный снизу, разделенный на четыре части синего и белого цвета (щит состоит из квадрата синего цвета, один из углов которого вписан в заостренную часть щита, и синего треугольника над квадратом; квадрат и треугольник разграничиваются с обеих сто-

рон треугольниками белого цвета)⁵. Данный знак употребляется 1 или 3 раза (условия перечислены в ст. 17).

Главы 6 и 7 говорят о применении и исполнении Конвенции, то есть нормы Конвенции будут применяться в случае объявления войны, иного вооруженного конфликта, даже если другая не признает данный факт, а также во всех случаях оккупации. Исполнение же возлагается на держав – покровительниц, которые должны осуществлять охрану интересов сторон, подписавших Конвенцию и находящиеся находящиеся в конфликте.

К Гагской конвенции прилагается также исполнительный регламент конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, в котором говорится о списке лиц, которые будут заниматься вопросами защиты культурных ценностей, об их назначении, функциях, о расходах.

Также в Гагской конвенции предусматриваются правила возврата культурных ценностей после вооруженного конфликта, которые были временно перемещены на территории других государств с целью защиты, охраны от угрозы, существовавшего во время вооруженных действий.

Как было сказано в самом начале, Гагская конвенция о защите культурных ценностей была принята после второй мировой войны, когда многие культурные ценности были утеряны или удерживались на территории иностранных государств и не возвращались. В настоящее время страны – участники стараются действовать в соответствии с нормами данного международного соглашения, чтобы сохранить все те объекты, которые представляют ценность для народа, как памятники культуры, как доказательства исторических фактов.

Можно согласиться с профессором М. Богоулавским, что «каждый раз, когда нарушаются нормы международного права и создается угроза памятникам культуры, вспоминаются слова Рериха: «Пакт не должен остаться на полке законохранилищ»⁶.

⁵ См.: «Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (Заключена в г. Гааге 14.05.1954) // Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 803–811.

⁶ См.: Богоулавский М. Гагская Конвенция 1954 года – Пакт Рериха наших дней: сайт. – Режим доступа: <http://www.yro.narod.ru/bibliotheca/Pakt2.htm>.

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I	
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ	
ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ	
ГЛОБАЛИЗАЦИИ	
<i>Шталина М.А.</i> Новые формы публичного управления: взаимодействие сетевых структур и публичной администрации.....	3
<i>Дёмин А.А.</i> Ведет ли глобализация к возникновению международного административного права?.....	13
<i>Мамедов А.А.</i> Финансово-правовое регулирование в сфере финансовой деятельности государства.....	29
<i>Мещерякова О.М.</i> Глобализация и основные тенденции развития современного международного права.....	35
<i>Залужный А.Г., Восоров С.С.</i> Проблемы обеспечения законности сделок с имуществом Министерства обороны Российской Федерации в условиях глобализационных процессов.....	40
<i>Ястребов О.А., Батяева А.Р., Шмелева С.В.</i> Вопросы правового регулирования информационной сферы в эпоху глобализации.....	47
<i>Макарчук З.В.</i> Создание международного финансового центра в Москве в контексте глобализации: правовые аспекты.....	52
<i>Иванский В.П.</i> Информационно-квантовая концепция права как основа глобального правового пространства.....	59
<i>Муратова Е.В.</i> Административная юстиция международных интеграционных объединений на примере ЕС.....	66
<i>Нехайчик В.К., Темникова А.И.</i> О публично-правовых проблемах ответственного обращения с животными в условиях глобализации	70
<i>Шмелев И.В.</i> Дискуссия о некоторых принципах административного права в эпоху глобализации.....	80

Уткин В.В. Государственное управление национальной системой стандартизации в условиях глобализации.....	85
Абдурахманов К.М., Зеленцов А.Б. Исламский банкинг и глобализация.....	92
Беседина А.С. Влияние законодательства РФ на качество предоставления государственных услуг.....	101
Лашина М.В. Глобализация: Всемирная Торговая Организация и политика односторонних санкций.....	108
Недова Л.И. Правовые проблемы бюджетной системы Республики Монголия в условиях глобализации.....	114
Петрович А.С. Оффшоры как следствие финансовой глобализации (на примере Макао).....	122
Прокошева Е.А. Оптимизация административного санкционирования в строительстве как часть процесса глобализации.....	126

Часть II

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

Фролова Е.Е. «Профессиональное мотивированное суждение» в банковском праве.....	133
Белов В.А. Центральный Банк России – 5-я колонна в российской экономике.....	144
Стахов А.И. О некоторых аспектах кодификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства в условиях глобализации публичного права.....	151
Шуаипов А.А., Ястребов О.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих в Российской Федерации: концептуальные вопросы.....	160
Батяева А.Р., Зацепина Е.М. Проблемы совершенствования административно-правового регулирования в области раскрытия инсайдерской информации.....	172

Писенко К.А. Административные принципы концентрации-деконцентрации и административно-правовое регулирование антимонопольного контроля и защиты конкуренции в Российской Федерации.....	180
Войкова Н.А. Правовое регулирование, основы функционирования и юридический смысл банковской тайны...	190
Войкова Н.А., Панова Ю.И. Банковская тайна в Российской Федерации.....	196
Коломиец Д.Ю. О принципах ведения государственного кадастра недвижимости.....	202
Ярошенко Т.В. Процессуальные особенности признания гражданина недееспособным в судебном порядке: проблемы совершенствования законодательства.....	208
Колиева А.Э. Перспективы развития фидуциарных отношений в современном гражданском праве РФ.....	214
Миронов А.Н. Нормативное закрепление административных процедур подготовки проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.....	222
Сучкова Т.Е. К вопросу об административно-правовой природе врачебной деятельности.....	229
Доброжанская А.Н. Банковская тайна	236
Орлова Н.Е. Управление интернетом в условиях глобализации	244
Чжэн Чжэньли. Об отдельных направлениях совершенствования закона Китайской Народной Республики «О народном банке»	250
Шикалова Е.В. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в рамках контрактной системы.....	258
Дидигова Л.Р. Информационно-правовые основы использования электронной декларации в таможенных органах.....	264
Бабич Н.В., Чуманова А.Н. Особенности создания и функционирования федеральной резервной системы США...	276

Бесшапошникова А.В. Финансовые влияния экономической деятельности ЕС.....	281
Гашимли Хаял Гашим Оглы. Государственный финансовый контроль в Саудовской Аравии.....	288
Дьяченко А.Ю., Сулейманов С.Р. Правовые механизмы влияния на курсы валют.....	295
Жуковец А.С. Формирование и реализация фонда национального благосостояния: современные перспективы.....	299
Магзумов Т.С. Финансовая деятельность ЕС	305
Папазян И.А. Международный олимпийский комитет и Олимпийский комитет России.....	311
Сулайманов Р.А. Бюджетный процесс в Швеции.....	315
Таратухина К.Ю., Коныгин Д.В. Проблемы определения и основное назначение золотовалютных фондов.....	320
Фокина А.И. Перспективы взаимодействия Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO) с Российской Федерацией.....	325
Хошобина Н.А. Государственный долг в отечественной и зарубежной правовой доктрине.....	330
Хударова Л.А. Гагская Конвенция 1954 г. в системе международного права: общая характеристика.....	336

Научное издание

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 01.06.2015 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 20,23. Тираж 100 экз. Заказ 646.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41

Для заметок

Для заметок
