

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

---

# ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Материалы  
IV Международной научно-практической  
конференции

*Москва, 26 октября 2015 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
2016

УДК 316.42:341.1/.8(063)  
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 –  
кандидат юридических наук *А.Р. Батяева*

Члены редколлегии:  
кандидат исторических наук *В.А. Белов*;  
доктор юридических наук *А.Б. Зеленцов*;  
доктор юридических наук *А.А. Мамедов*;  
доктор педагогических наук *С.В. Шмелева*

Г54 **Глобализация и публичное право** : материалы  
IV Международной научно-практической конференции.  
Москва, 26 октября 2015 г. – Москва : РУДН, 2016. – 268 с.

ISBN 978-5-209-07280-5

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(063)  
ББК 67.412.1

ISBN 978-5-209-07280-5

© Коллектив авторов, 2016  
© Российский университет дружбы народов,  
Издательство, 2016

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

### **ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА СТАНОВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

В статье рассматриваются состояние, основные направления и тенденции развития международного, европейского и российского законодательства о противодействии коррупции. Доказывается необходимость совершенствования административно-правовых механизмов для успешного противодействия коррупции в России.

*Ключевые слова:* коррупция, противодействие коррупции, административно-правовые механизмы, глобализация.

В настоящее время коррупция считается серьезным препятствием устойчивому развитию Российской Федерации,<sup>1</sup> негативным социальным явлением, подлежащим строгому государственному контролю и жестким правовым ограничениям. О борьбе с коррупцией говорится постоянно на всех уровнях управления, во всех государственных органах и многих общественных объединениях. Принимаются многочисленные нормативные правовые акты, призванные противодействовать этому социальному злу.

Однако следует учитывать, что само понятие коррупции было заимствовано российским законодательством из международной практики и до сих пор во многом остается чужеродным в российской правовой системе. Ранее российский законодатель для обозначения схожих явлений использовал иные термины (взяточничество, мздоимство, лихоимство, казнокрадство), имеющие явно выраженный уголовно-правовой характер, и прибегал либо к уголовно-правовым, либо административным (но не правовым) мерам борьбы со злоупотреблениями служебным положением.

---

<sup>1</sup> П.46 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015. № 683. URL: <http://www.pravo.gov.ru/31.12.2015/>

В СССР коррупция провозглашалась исключительно буржуазным явлением, не свойственным советскому государству. О коррупции в нашей стране открыто заговорили лишь с середины 1980-х годов. Тогда же этот термин стал появляться в законодательстве о правоохранительных органах. Законы «О федеральных органах государственной безопасности»<sup>2</sup> и «О федеральных органах налоговой полиции»<sup>3</sup> одними из первых указали, что задачами правоохранительных органов являются предупреждение, выявление и пресечение коррупции.

Между тем в мире к тому времени уже сложились единые подходы к пониманию коррупции и к системе средств противодействия ей. На глобальном уровне были приняты Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.<sup>4</sup>, Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 г.<sup>5</sup>, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 г.<sup>6</sup>, Конвенция ООН против коррупции 2003 г.<sup>7</sup> Развивалось антикоррупционное законодательство и наднациональными объединениями. Так, в 1997 г. была принята резолюция Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией»<sup>8</sup>,

---

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной безопасности» от 08.07.1992 № 3246/1-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.08.1992. № 32. Ст.1871.

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.1993. № 5238-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 22.07.1993. № 29. Ст. 1114.

<sup>4</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990.

<sup>5</sup> Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях. 16.12.1996. Принята резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. 12.12.1996 (ООН) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> Конвенция ООН против коррупции. 31.10.2003 // СЗ Российской Федерации. 26.06.2006. № 26. Ст. 2780. Вступила в силу 14.12.2005. Россия подписала конвенцию 09.12.2003, ратифицировала 09.05.2006.

<sup>8</sup> On the twenty guiding principles for the fight against corruption. Adopted by the Committee of Ministers. 06.10.1997 at the 101<sup>st</sup> session of the Committee of Ministers. URL: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documens/Resolution\(97\)24\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documens/Resolution(97)24_EN.pdf)

в которой коррупция впервые была признана международной проблемой, требующей координации сил международного сообщества. В 1999 г. Совет Европы принял конвенции об уголовной ответственности за коррупцию<sup>9</sup> и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию<sup>10</sup>. Страны СНГ на Межпарламентской ассамблее государств-участников приняли модельные законы «О борьбе с коррупцией» 1999 г.<sup>11</sup>, Основы законодательства об антикоррупционной политике 2003 г.<sup>12</sup> Эти акты касаются всех публичных должностных лиц и предусматривают ответственность не только за коррупционные правонарушения, но и за правонарушения, создающие условия для коррупции.

В ООН рассматривают коррупцию как злоупотребление властью с целью получения личной выгоды. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию дает детализированное определение: «просьба, предложение, дача или принятие прямо или косвенно, взятки или *любого* другого *ненадлежащего преимущества или обещание такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение* [выделено мною – М.Ш.], требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества» (ст. 2). Основы законодательства об антикоррупционной политике СНГ считают коррупцией «любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера)»

---

<sup>9</sup> Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)/ Страсбург. 27.01.1999 // СЗ РФ. 18.05.1999. № 20. Ст. 2394. Вступила в силу 01.07.2002. Россия подписала конвенцию 27.01.1999, ратифицировала 04.10.2006, для России Конвенция вступила в силу 01.02.2007.

<sup>10</sup> Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 173)/ Страсбург. 04.11.1999 // СПС КонсультантПлюс. Вступила в силу 01.11.2003. Россия в конвенции не участвует.

<sup>11</sup> Модельный закон «О борьбе с коррупцией». Принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=13604> (дата обращения: 24.02.2013).

<sup>12</sup> Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межрегиональной Ассамблеи государств – участников СНГ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=26950>

(ст. 2). Таким образом, предметом коррупции признается любое неправомерное преимущество, в том числе нематериального характера. В российском законодательстве понятие коррупции трактуется намного более узко и связывается с получением лишь материальных благ.

Объективную сторону правонарушения с точки зрения международно-правовых документов составляет не только получение ненадлежащего преимущества, но также обещание, предложение, испрашивание согласия на получение неправомерного преимущества от публичного должностного лица. Последние действия представляют собой оконченное преступление согласно ст. 15, 16, 18, 25 Конвенции ООН против коррупции, ст. 2-6, 9-12 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, пункту «а» ст. 8 Конвенции против транснациональной организованной преступности<sup>13</sup>.

Иной подход наблюдается в российском законодательстве. На основании ч.1 ст.30 УК РФ испрашивание, обещание и предложение взятки должно рассматриваться в качестве приготовления к совершению преступления, а ст. 290 и 291 отрицают уголовную ответственность за эти деяния. КоАП РФ за предложение или обещание неправомерных преимуществ устанавливает административную ответственность, но только в тех случаях, когда речь идет о получении материальных благ: ст. 19.28 считает административным правонарушением незаконные передачу от имени или в интересах юридического лица, предложение или обещание денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав. Поскольку «материализация» коррупционных деяний происходит на более поздних этапах развития коррупционных отношений, то следует признать, что российское антикоррупционное законодательство вступает в действие значительно позже, чем это предусмотрено международно-правовыми нормами, и очевидно настроено на наказательную политику государства в ущерб превентивной.

---

<sup>13</sup> Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. 15.11.2000 // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33. Вступила в силу 29.09.2003. Россия ратифицировала Конвенцию 26.04.2004, для России вступила в силу 25.06.2004.

Такой подход традиционен для отечественного права. В нашем государстве проблемы коррупции долгое время пытались решать исключительно уголовно-правовыми методами; антикоррупционные нормы закреплялись только в Уголовном кодексе и в актах, отражающих наказательную политику государства. Однако практикой зарубежных стран было убедительно доказано, что уголовно-правовые меры не в состоянии заменить собой средства и способы административно-правового воздействия. Во многом под влиянием зарубежного и международно-правового законодательства административно-правовые меры противодействия коррупции были предусмотрены в Российской Федерации федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» 2003 г.<sup>14</sup>, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 2004 г.<sup>15</sup> Но большинство норм антикоррупционного характера требовали дополнительных механизмов реализации, которые так и не были разработаны, а потому либо вообще не применялись на практике, либо применялись выборочно и в связи с обстоятельствами особого рода.

Обязательства, взятые на себя Россией в результате ратификации в 2006 г. Конвенции ООН о коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ускорили признание значимости административно-правовых мер в этой сфере. Национальный план противодействия коррупции, принятый в 2008 г.<sup>16</sup> (даже не указом, а приказом Президента), Федеральный закон «О противодействии коррупции» 2008 г.<sup>17</sup> и Национальная стратегия противодействия коррупции 2010 г.<sup>18</sup> уделили должное внимание административно-правовым методам и средствам предупреждения, выявления и пресечения коррупционных деяний.

---

<sup>14</sup>Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003. № 58-ФЗ // СЗРФ. 12.06.2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>15</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004. № 79-ФЗ // СЗРФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>16</sup>Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом РФ 31.07.2008. № Пр-1568.

<sup>17</sup>Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>18</sup>Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // СЗ РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1875.

Первоначально меры противодействия коррупции ограничивались в России сферой деятельности государственных органов и их должностных лиц, ведь Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию Российская Федерация (как и многие другие государства<sup>19</sup>) подписала с оговоркой, что предусмотренные правила будут касаться только государственного аппарата, не распространяясь на частный сектор. Причем административно-правовые механизмы противодействия коррупции распространялись даже не на всех государственных служащих и только на некоторых лиц, замещающих государственные должности (в частности, на судей). Деяния министров и лиц, осуществляющих делегированные публично-властные полномочия, попадали в сферу антикоррупционного законодательства лишь в тех случаях, когда имелись основания для возбуждения уголовного дела за преступления коррупционной направленности.

Конвенция ООН против коррупции распространяет свое действие на всех публичных должностных лиц. Конвенция об уголовной ответственности относит к ним государственных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих иностранных государств и служащих публичных международных организаций. Такой же подход наблюдается при определении субъектов коррупционных деяний в модельных законах СНГ, направленных на контроль за деятельностью лиц, занимающих как государственные должности, так и должности государственной службы, а также иные должности, предоставляющие публично-властные полномочия. Основы законодательства об антикоррупционной политике утверждают принцип бескорыстного и ответственного служения лиц, имеющих публичный статус – лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющих «должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях», а также лиц, выполняющих «управленческие функции в государственных и муниципальных пред-

---

<sup>19</sup> Из 47 государств-членов Совета Европы, подписавших Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, только 10 распространили ее положения не только на государственную, но и на частную сферу управления, в т.ч. Исландия, Турция, Франция, Черногория, Эстония.



приятных или в некоммерческих (в том числе иностранных и международных) организациях, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями» (ч. 3 ст. 2).

Вступив в 2007 г. в Группу государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и взяв на себя обязательства изменять свое законодательство в соответствии с ее рекомендациями, Россия вынуждена была учесть международно-правовой подход к определению субъекта коррупционного деяния. С принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>20</sup> был расширен круг субъектов, на которых распространяется антикоррупционный контроль. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции в настоящее время касаются всех лиц, замещающих государственные должности, а также работников Центрального Банка Российской Федерации, государственных корпораций, трех внебюджетных фондов (Пенсионного, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования). Неслучайно в 2013 г. улучшилось положение России в международных рейтингах восприятия коррупции.

Однако до сих пор круг субъектов, обязанных соблюдать установленные ограничения и запреты, в российских законах четко не определен. Указы Президента РФ лишь в ряде случаев устанавливают критерии выделения соответствующих должностей. Конкретизацией этих положений должен бы заниматься орган управления государственной службой. Но поскольку он так и не создан на федеральном уровне, государственные органы порой сами для себя решают, замещение каких должностей требует соблюдения установленных ограничений и запретов. Так, в российском законодательстве, в отличие от законодательства Республики Казахстан, нет однозначных указаний на то, какие служащие и лица, замещающие государственные должности, в каких случаях, кому и на каких условиях должны сдавать ценные бумаги в доверительное управление.

---

<sup>20</sup> ФЗ от 02.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 10.12.2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6953.

В ряде случаев сфера действия антикоррупционных норм чрезмерно сужается. Если в соответствии с первой редакцией Федерального закона о государственной гражданской службе никто из бывших гражданских служащих в течение двух лет после увольнения со службы не мог занимать должности и работать по гражданско-правовому договору на подконтрольных или поднадзорных предприятиях, в учреждениях и организациях, то в настоящее время для многих бывших служащих это допускается безусловно, а для некоторых – с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликтов интересов (пп. 3.1 п. 17 ч. 1 ст. 17).

Кроме того, стала проявляться негативная тенденция увеличения числа и расширения сферы действия относительно определенных норм. Их содержание может трактоваться по-разному в зависимости от государственной политики и конкретной ситуации. Так, отсутствие четкого законодательного определения предпринимательской деятельности, а также неоднократное изменение подходов к трактовке предпринимательской деятельности государственных служащих создали серьезные препятствия пониманию служащими своих прав и обязанностей, до сих пор способствуют использованию антикоррупционных норм для избавления от неугодных сотрудников. Нормы Федерального закона о государственной гражданской службе (п. 6 ч. 1 ст. 17), однозначно запрещавшие принимать любые вознаграждения кроме протокольных в связи с исполнением обязанностей государственного служащего, стали дополняться нормами Гражданского кодекса (п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ), допускающими получение служащими и лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, простых подарков стоимостью до трех тысяч рублей. Между тем одной из рекомендаций ГРЕКО было и остается введение запрета на подарки чиновникам.

Под влиянием зарубежной практики в российском антикоррупционном законодательстве появились новые административно-правовые институты, имеющие ярко выраженный демократический характер. Но их потенциал либо не до конца понят, либо еще не раскрыт на практике, а цели административно-правовых норм вступают в противоречие с механизмом их реализации. Так, институт конфликта интересов, к сожалению, используется прежде

всего в целях наказательной политики и не реализует свой правозащитный потенциал. С учетом положительного зарубежного опыта был введен в российскую практику институт ротации государственных служащих. В зарубежных странах его эффективность обеспечивается реализацией принципов постоянства государственной службы, разграничения политической и управленческой деятельности, не допускающих массовое перемещение сотрудников. В России институт ротации был введен без применения системного подхода к правовому регулированию. В результате вместе с руководителем перемещался весь аппарат соответствующего государственного органа, что привело к отрицательным последствиям, в частности в системе прокуратуры.

На недостатки российского законодательства о противодействии коррупции неоднократно обращали внимание иностранные эксперты. Многие их замечания и рекомендации (в том числе в отношении распространения антикоррупционного законодательства на всех лиц, замещающих государственные должности) были учтены. Однако необходимо дальнейшее последовательное совершенствование российского законодательства и механизмов его правоприменения. Пока должным образом не отразились на содержании российских законов предложения криминализовать злоупотребление влиянием, расширить понятие взятки на получение преимуществ нематериального характера, увеличить срок давности по коррупционным правонарушениям.

Таким образом, в российском антикоррупционном законодательстве прослеживаются разнонаправленные тенденции, свидетельствующие как о его развитии, так и о сложностях в его практическом исполнении и совершенствовании. Многие административно-правовые нормы и институты антикоррупционной направленности уже закреплены в российских законах, но механизмы их реализации либо еще не сформированы, либо нуждаются в наладке. Для построения эффективной системы антикоррупционного законодательства и действенного применения административно-правовых механизмов противодействия коррупции необходимы прежде всего изменение понятия коррупции, расширение сферы противодействия ей, а также закрепление и реализация гарантий всеобщности и неотвратимости применения мер антикоррупционной направленности.

**Амбарцумян Карине Арменовна,**  
*аспирант кафедры административного  
и финансового права Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
ambartsumyan.KA@gmail.com*

## **ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье на основе анализа научной, правовой и экономической литературы рассмотрены признаки института государственных и публичных услуг.

*Ключевые слова:* государственное регулирование; государственные услуги; публичный интерес; публичные услуги.

Включение понятия «государственная услуга» в современное законодательство обусловлено тем, «что изменились методы государственного управления, хотя сохранилось предметное деление в сфере управления»<sup>1</sup>. С каждым годом увеличивается мнение об органах государственной власти как о производителе услуг, это говорит о том, что предоставление государственными органами и учреждениями государственных услуг основано на заключении публичного договора, т.е. все обратившиеся подпадают под установленный критерий предоставления услуг.

Также произошло с распространением понятия «публичные услуги» в практической государственной деятельности. В связи с отсутствием научных исследований данной категории это повлекло рост научного интереса к данному понятию. В науке административного права последних лет учеными все чаще употребляются термины «государственная услуга», «управление по предоставлению государственных услуг», «позитивное государственное управление»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Система и структура исполнительной власти Российской Федерации: учебно-методический комментарий к Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» / под общ. ред. Н.Н. Ковалевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 27.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Административная реформа: основные проблемы переходного этапа // Административная; ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 276; Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15—23.

Термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств, при этом одним из основных критериев здесь является эффективность исполнения услуг<sup>3</sup>.

В литературе приведены следующие признаки публичных услуг:

- они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- осуществляются либо органом государственной, либо другим субъектом;
- основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Однако формы участия государственных органов различаются в зависимости от того, идет ли речь о государственных или публичных услугах<sup>4</sup>. Государственные услуги предполагают только непосредственное их исполнение государственными структурами. В то время как публичные услуги государственные органы могут: исполнять самостоятельно; делегировать их исполнение органам местного самоуправления; организовать их исполнение коммерческими и некоммерческими организациями.

Рассмотрим социальные услуги и их соотношение с государственными и публичными услугами. Выделяют их по той сфере, в которой данные услуги оказываются<sup>5</sup>. Это – здравоохранение, культура, образование, наука, что само по себе уже показывает их общезначимую направленность и ставит в один ряд с публичными услугами. Действительно, социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и по своей сути являются публичными, но критерием выделения (в отличие от государственных

---

<sup>3</sup> Статья Терещенко Л.К. URL: <http://www.lawmix.ru/comm/2379/>

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

услуг) является не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются. Таким образом, социальные услуги, так же как и государственные, относятся к публичным услугам как часть и целое. Что касается соотношения с государственными услугами, то социальные услуги могут оказываться и уже оказываются как государственными и муниципальными структурами, так и коммерческими и некоммерческими негосударственными организациями.

Соответственно, социальные услуги могут быть и государственными, и негосударственными. Поэтому, например<sup>6</sup>, в образовании, они могут характеризоваться следующим образом:

- публичная государственная социальная услуга;
- публичная негосударственная социальная услуга.

Общеизвестно, что данное понятие заимствовано из зарубежных правовых систем, для науки российского административного права является новой и своего рода дискуссионной правовой категорией. На формирование современных представлений о сущности российского государственного управления оказали влияние зарубежные теории организации государственного управления в постиндустриальных условиях. Рассмотрим теорию сервисного государства<sup>7</sup>.

Согласно данной теории, государство стремится удовлетворить потребности общества и каждого гражданина в целом путем предоставления публичных услуг. Из этого следует, что государство обязано относиться к гражданину как к своему потребителю, а не как к объекту государственно-властного воздействия.

Появление категории «публичная услуга» в российском политическом и научном обороте связано с намерением государства пересмотреть свои основные направления деятельности с учетом новых государственных приоритетов. Категория публичной услуги может выполнять несколько функций<sup>8</sup>. Во-первых, являться инструментом нового построения отношений государства и граждани-

---

<sup>6</sup> Статья Терещенко Л.К. URL: <http://www.lawmix.ru/comm/2379/>

<sup>7</sup> Гриценко Е.В. Организация предоставления публичных услуг как способ решения вопросов местного значения: российский и европейский опыт // Публичные услуги: правовое регулирование. М., 2007. С. 153–179.

<sup>8</sup> Васильева А.Ф. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. Санкт-Петербург, 2009. С. 46.

на, когда государство позиционирует себя как организация, основным предназначением которой является удовлетворение потребностей населения. В отношениях с государством гражданин больше не выступает исключительно объектом управляющего воздействия, а все чаще приобретает качества равноправного субъекта, клиента, а не просителя государства. Во-вторых, лежать в основе модернизации организации государственного управления, путем активного вовлечения субъектов частного права в осуществление функции по предоставлению публичной услуги. В-третьих, публичная услуга, качество ее предоставления может выступать критерием оценки эффективности самого государства и деятельности государственных служащих.

Таким образом, выделение категории «публичные услуги» позволяет отойти от одностороннего рассмотрения государства и отразить две ключевые функции государства: функцию по обеспечению общественного порядка и безопасности, реализация которой обеспечивается силой государственного принуждения; функцию по обеспечению достойных условий жизни граждан, предоставления публичных услуг<sup>9</sup>.

Предоставление государством публичных услуг рассматривается как реализация закрепленной в ст. 7 Конституции РФ *концепции социального правового государства*, согласно которой, с одной стороны, государство обязано создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе, реализацию социальных гарантий и прав, закрепленных в Конституции РФ, а именно, право на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, на жилище, социальное обеспечение, участие в культурной жизни, получение квалифицированной юридической помощи<sup>10</sup>. С другой стороны, социальное государство не упраздняет личную ответственность человека за собственное материальное благополучие<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Васильева А.Ф. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. Санкт-Петербург, 2009. С. 46.

<sup>10</sup> Тихомиров Ю.А. Оказание публичных услуг – функция социального государства. С. 25–40.

<sup>11</sup> Эбзеев Б. С. Комментарий к ст.7 Конституции РФ. II Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. М.,

Характеристика административно-правового регулирования публичных услуг предполагает исследование таких элементов, как, субъекты, предоставляющие публичные услуги (институциональный аспект), получатели (адресаты) публичной услуги, правовые формы предоставления публичных услуг, правоотношения, складывающиеся при предоставлении публичных услуг, способы защиты прав получателей публичной услуги<sup>12</sup>.

В послании Президента Российской Федерации на 2002 год в качестве: прямой обязанности государства обозначена обязанность предоставлять населению качественные публичные услуги<sup>13</sup>. Позже Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>14</sup> термин «государственная услуга» был введен в российское законодательство.

Как отмечает Л.К. Терещенко, «Вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь это не дань моде, не простое копирование зарубежного опыта: за этим стоят гораздо более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов»<sup>15</sup>.

Государственные услуги – важная и основная форма взаимодействия населения с органами государственной власти, по итогам данной процедуры у граждан возникает представление об эффективности всего государственного аппарата в целом. Поэтому очень важно привести данный институт к минимальной процедуре, так опыт Республики Сингапур будет положительным примером.

---

2001. С. 55. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности. М., 2006. С. 175–195.

<sup>12</sup> Васильева А.Ф. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. Санкт-Петербург, 2009. С. 48.

<sup>13</sup> России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // РГ. 2002. 19 апреля.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>15</sup> Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10. С. 15.



**Архипова Виктория Сергеевна,**  
*студентка юридического института  
Российского университета дружбы народов  
vi.arhipova@yandex.ru*

## **БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА АЛБАНИИ**

В статье подробно описывается бюджетная система Албании, ее характерные особенности, влияние албанской экономики на ее бюджетную систему. Также статья раскрывает понятие бюджетные правоотношения в Албании, вкратце затрагивает законодательство и органы, регулирующие данную сферу.

*Ключевые слова:* Албания, бюджетная система, бюджетные правоотношения, органы власти, бюджетное законодательство

Еще в начале 1990-х гг. Албания перешла от централизованной экономической системы к рыночной экономике, что повлекло процесс пересмотра реестра доходов и изменение его элементов, подготовку и утверждение новых ставок налогов. Албания успешно выстояла первые волны мирового финансового кризиса, но, в последнее время, его негативные эффекты оказывают сильное давление на албанскую экономику.

Программа правительства направлена на создание благоприятного бизнес-климата, путем упрощения лицензионных требований и уменьшения налоговых сборов.

Прежде всего, следует понять, что бюджетом называется схема доходов и расходов определённого лица (семьи, бизнеса, организации, государства и т. д.), устанавливаемая на определённый период времени, обычно на один год, а бюджетной системой государства – совокупность бюджетов всех властных структур данного государства (федеральных, муниципальных, региональных).

Для начала следует отметить, что ст. 157 Конституции Албании гласит: «Бюджетная система состоит из государственного бюджета и местных»<sup>1</sup>. Государственный бюджет, в свою очередь, состоит из национального бюджета и других видов бюджета. Доходы, полученные от собирания пошлин, налогов и других финан-

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)

совых обязательств и другие законные доходы формируют государственный бюджет, и в то же время он включает в себя и все расходы государства<sup>2</sup>. Местный бюджет органически связан с государственным бюджетом как при составлении, так и в его исполнении. Местные бюджеты базируются главным образом на отчислениях от общегосударственных доходов или на субсидиях общегосударственного бюджета<sup>3</sup>. Несмотря на то, что в настоящее время не все локалитеты, то есть административно-территориальные единицы, входящие в состав района и объединяющие сельские и городские территории либо только сельские поселения или города, имеют свой бюджет, в силу того, многие из них просто не имеют необходимой экономической базы и определенных условий для исполнения бюджета. Но, как бы то ни было, количество локалитетов, которые обладают собственным бюджетом, расширяется, и в скором времени каждой административной единице будут предоставлены материальные возможности для выполнения стоящих перед ней задач<sup>4</sup>.

В соответствии с органическим бюджетным законом бюджетная классификация, то есть группировка доходов и расходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов, необходимая для сопоставления показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы, состоит из:

а) экономической классификации, то есть из текущих расходов и капитальных расходов; налоговых доходов, доходов от взносов социального обеспечения, вторичных доходов, внутренних и внешних текущих грантов и внутренних и внешних капитальных грантов

б) функциональной классификации – 10 функций, согласно Классификации функций правительства (COFOG)

в) классификации на основе программ (включает около 120 программ)

г) классификации по источникам финансирования

---

<sup>2</sup> См.: Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)

<sup>3</sup> См.: Государственный бюджет Албании. URL: <http://pnk-audit.ru/gosudarstvennyy-byudzh-et-albanii>

<sup>4</sup> Там же.

д) административной классификации – по бюджетополучателям и территориальным казначейским отделениям<sup>5</sup>.

Бюджетные правоотношения – это урегулированные нормами бюджетного права общественные правоотношения, субъекты которых, будучи участниками бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, наделены субъективными правами и обязанностями. Субъекты бюджетных правоотношений можно разделить на три группы:

1. Государство, национально-государственные и административно-территориальные образования.

2. Представительные и исполнительные органы государственной и местной власти.

3. Государственные и муниципальные организации.

Таким образом, субъектами выступают: Албания, Министерство финансов, Главное управление по бюджету и другие органы, а также различные иные организации Албании.

Одним из важнейших государственных внебюджетных фондах является Добровольный пенсионный фонд. Данный орган регулирует Закон 197 № 10 от 10.12.2009 г. «Добровольный пенсионный фонд»<sup>6</sup>. Данный закон регулирует создание, эксплуатацию и надзор за добровольными пенсионными фондами с установленными взносами. Целью этого закона является установление необходимых стандартов для:

а) эффективного управления добровольных пенсионных фондов, за счет диверсификации и инвестиций, направленных на повышение взносов в пенсионный фонд;

б) контроль за бизнесом добровольного пенсионного фонда с установленными выплатами для того, чтобы убедиться, что гражданин является членом пенсионного фонда;

в) содействие стабильности, безопасности и надлежащего управления активами пенсионного фонда;

г) лицензирование и надзор управляющей компании за планами пенсионного фонда и всех вопросов связанных между собой.

---

<sup>5</sup> См.: Бюджетная классификация и план счетов в Албании. Исторический обзор. URL: <http://www.myshared.ru/slide/642536/>

<sup>6</sup> См.: LIGJ Nr.10 197, datë 10.12.2009 «PËR FONDET E PENSIONIT VULLNETAR». URL: <http://amf.gov.al/pdf/ligje/Ligj%20nr.%2010197.pdf>

Управление финансового надзора несет ответственность за реализацию этого права, в соответствии с законодательными нормами. Пенсионный фонд представляет собой набор активов, созданных в рамках контракта, состоит из взносов и их инвестиций, после вычета всех сборов.

Региональные и местные органы государственной власти обладают полной самостоятельностью в решении вопросов формирования внебюджетных фондов за счет местных источников. В частности, это могут быть: фонды развития территорий; фонды природоохранных мероприятий; фонды социальной поддержки населения; валютные фонды и др.

Часть тринадцатая Конституции Албании описывает основные положения формирования бюджета, его управление и принятие. Так, в ст. 158 говорится о представлении законопроекта о государственном бюджете: «Премьер-министр от имени Совета министров представляет Кувенду законопроект о государственном бюджете в течение осенней сессии, которая не может быть закрыта до его одобрения»<sup>7</sup>. Кувенд в свою очередь должен принять новый бюджет в течение трех месяцев со дня окончания прошлого финансового года, исключением могут являться лишь случаи принятия каких-либо чрезвычайных мер. Для того, чтобы Кувенд смог принять окончательное решение должно также пройти две процедуры: Совет министров обязан представить доклад об исполнении прошлогоднего бюджета, а также о государственном долге прошлого года, и Высший государственный контроль обязан выступить с докладом. Интересно так же и то, что в случае, если законопроект не одобряется до начала следующего финансового года, то Совет министров использует каждый месяц одну двенадцатую бюджета предыдущего года ровно до тех пор, пока не будет принят новый бюджет<sup>8</sup>. Статья 160 Конституции Албании поясняет, что в течение финансового года Кувенд может вносить изменения в бюджет «в соответствии с процедурой, определенной для его формирования и утверждения», но в тоже самое время расходы,

---

<sup>7</sup> См.: Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)

<sup>8</sup> Там же.

предусмотренные другими законами, не могут снижаться все время, пока эти законы имеют силу»<sup>9</sup>.

С 2008 г. в Республике Албания действует новый органический бюджетный закон 9936 от 26.06.2008 г. «Об управлении бюджетной системой в Республике Албания». В нем более подробно описывается процедура разработки и принятия бюджета. Для целей данного закона, метод учета расходов и доходов включает в себя: признание текущих и капитальных затрат бюджетного года на момент проведения операции, вне зависимости от даты проведения платежей, признание налоговых доходов, неналоговых доходов, включая доходы от продажи активов, на момент их получения.

Каждый год Главное управление по бюджету готовит среднесрочную бюджетную программу (ССБП) на последующие три года совместно с проектом бюджета на следующий год, который также является первым годом ССБП. В свою очередь, на основе ежегодного закона о бюджете Министерство финансов готовит 2 подробные бюджетные инструкции для исполнения бюджета на центральном и местном уровнях правительства<sup>10</sup>. Министр финансов несет ответственность за создание обязательной системы бухучета для всех органов общего государственного управления, в соответствии с международно-принятыми стандартами бухучета. Министр финансов определяет список соответствующих общих правительственных учреждений и учреждений, осуществляющих затраты, которые будут обязаны вести систему бухучета и предоставлять отчетность в соответствии с установленными стандартами.

Согласовано новое соглашение с МВФ для дополнительной финансовой и технической поддержки. Денежные переводы, которые являются существенным катализатором экономического роста, снизились с 12–15 % ВВП до 2008 г. до 7 % ВВП в 2012 г. Переводы идут от албанцев, проживающих в Греции и Италии. Сельскохозяйственный сектор, на долю которого приходится почти половина занятости населения, дает около одной пятой ВВП.

---

<sup>9</sup> См.: Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)

<sup>10</sup> См.: Бюджетная классификация и план счетов в Албании. Исторический обзор. URL: <http://www.myshared.ru/slide/642536/>

Сельское хозяйство представляет собой небольшие семейные хозяйства для ведения натурального обмена. Данный факт объясняется фактически полным отсутствием современного оборудования, отсутствием четких прав собственности и распределением среди населения небольших, неэффективных, земельных участков.

Само собой сложный налоговый кодекс, требования лицензирования, слабая судебная система, плохое исполнение контрактов и имущественных вопросов, устаревшая инфраструктура способствуют плохой бизнес-среде в Албании, и создает значительные сложности для привлечения иностранных инвестиций. В свою очередь, энергоснабжение Албании улучшилось в последние годы в основном за счет модернизированных мощностей передачи, но, тем не менее, технические и нетехнические потери – в том числе хищения энергии и неуплата – по-прежнему создает угрозу для финансовой жизнеспособности всей системы.

С помощью международных доноров, правительство предпринимает шаги, для улучшения плохой национальной дорожной и железнодорожной сети, – существенного барьера для устойчивого экономического роста.

Страна сталкивается с проблемами, увеличения государственного долга, который превысил свой прежний предел в 60 % ВВП, что ограничено законом от 2013 г. Большая доля торговли в экономике, доля денежных переводов и банковского сектора связанного с Грецией и Италией создает для Албании риски уязвимости при изменении в худшую сторону экономической обстановки в зоне евро<sup>11</sup>.

На 2013 год бюджет Албании составляет: доходы: 3 074 000 000 дол. и расходы: 3 858 000 000 дол. ВВП на душу населения составляет 10 700 дол. на 2013 г.<sup>12</sup>

Бюджетное законодательство Албании включает в себя часть тринадцатую («Государственные финансы») и четырнадцатую («Высший государственный контроль»), которые достаточно подробно описывают бюджетную систему и бюджетный процесс

---

<sup>11</sup> См.: Экономика Албании 2013 г. URL: <http://total-rating.ru/705-ekonomika-albanii.html>

<sup>12</sup> Там же.

страны<sup>13</sup>. Более подробно говорят о бюджете различные законы. Так например, с 2008 г. в Республике Албания действует новый органический бюджетный закон 9936 от 26.06.2008 г. «Об управлении бюджетной системой в Республике Албания».

Таким образом, можно сделать вывод, что Министерство Финансов осуществляет реформы сектора гос. финансов и отмечает, что для Албании важно двигаться по пути внедрения зарекомендовавшей себя практики стран-членов ЕС и международных стандартов, что, в свою очередь, позволит повысить уровень ответственности и прозрачности расходования денег налогоплательщиков.

#### **Л и т е р а т у р а**

1. LIGJ Nr.10 197, datë 10.12.2009 «PËR FONDET E PENSIONIT VULLNETAR». URL: <http://amf.gov.al/pdf/ligje/Ligj%20nr.%2010197.pdf>
2. Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)
3. Бюджетная классификация и план счетов в Албании. Исторический обзор. URL: <http://www.myshared.ru/slide/642536/>
4. Государственный бюджет Албании. URL: <http://pnk-audit.ru/gosudarstvennyiy-byudzhet-albanii>
5. Экономика Албании 2013 г. URL: <http://total-rating.ru/705-ekonomika-albanii.html>

---

<sup>13</sup> См.: Конституция Республики Албания от 21 октября 2008 г. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm)

**Барулина Виктория Павловна,**  
*студентка группы ЮЮ-203*  
*Российского университета дружбы народов,*  
*viktoriyabarulina@gmail.com*

## **ФИНАНСОВЫЕ ПИРАМИДЫ В РОССИИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Статья раскрывает необходимость правового регулирования деятельности финансовых пирамид в России, в частности введения ответственности за их создание, поскольку огромное количество людей терпят убытки из-за вкладов в компании, которые на самом деле оказываются финансовыми пирамидами.

*Ключевые слова:* финансовая пирамида, вкладчики, убытки, задолженность, мошенничество.

Прежде чем ответить на вопрос о том, высок ли риск того, что люди в современном обществе могут пострадать от финансовых пирамид, сначала следует разобраться, что такое финансовые пирамиды и для чего они были созданы.

Финансовая пирамида – это такая денежная схема, при которой прибыль по привлеченным средствам получается не за счет инвестирования в доходные активы, а благодаря привлечению новых инвесторов.<sup>1</sup>

От реальных бизнес-проектов финансовые пирамиды отличаются тем, что истинный источник доходов либо не называется вообще, либо указывается малозначительный или вымышленный.

Использование слова «пирамида» наглядно показывает, как функционирует данная схема: люди, которые находятся на нижнем уровне пирамиды, отдают свои деньги тем, кто находится на верхушке с целью продвижения вверх по пирамиде. При этом первым обещают выплаты, превышающие сумму их вкладов, что происходит за счет привлечения новых участников. Доходы первым инвесторам выплачиваются из вкладов последующих. Поскольку невозможно длительное время поддерживать высокую доходность, которую обещают пирамиды, и постоянно привлекать новых вкладчиков, то любая финансовая пирамида в конечном итоге раз-

---

<sup>1</sup> URL: <http://finfact.org/piramidy>



рушается, оставляя непогашенными задолженности перед своими инвесторами.

Даже после ликвидации пирамиды невозможно вернуть все потерянные денежные средства (лишь 10–15 % от собранной на момент ликвидации суммы), поскольку сразу после внесения они используются для выплаты вкладчикам, обеспечения рекламы, дохода организаторам и так далее.

Первоначально финансовая пирамида регистрируется как коммерческое учреждение, которое привлекает средства для финансирования некоего проекта. Обычно вкладчиков привлекает то, что без особых усилий можно получить сумму денег, превышающую ту, которую ты вложил. Достаточно просто внести средства и пригласить в организацию еще несколько человек, чтобы те впоследствии сделали то же самое.<sup>2</sup> Чем больше людей ты привлечешь, тем больше денег получишь – один из самых распространенных лозунгов финансовых пирамид.

Удивительно, но люди во все времена и во всем мире вкладывались в такие пирамиды. Давайте рассмотрим несколько финансовых пирамид:

Одной из самых первых и известных финансовых пирамид является пирамида итальянца Чарльза Понци, который осуществлял свою деятельность в США в 1919 г. Однажды он получил письмо с вложенным международным купоном, который можно было обменять на марку (а в США его можно было обменять на целых 6 марок). После этого Понци создал компанию «SXC» и начал привлекать вкладчиков, предлагая зарабатывать на покупке и продаже товара в разных странах. Итальянец обещал инвесторам нереальные проценты по вкладам за короткий срок (а именно 150 % за 45 дней). Понци поддерживал интерес потенциальных вкладчиков с помощью прессы. Люди ринулись скупать бумаги. На деле же Чарльз не покупал купоны, а выплачивал старым вкладчикам деньги новых участников. Вскоре векселя Понци приносили ему до 250 долларов ежедневно. Однако через некоторое время его махинация была раскрыта, пирамида ликвидирована, а он сам осужден на 5 лет<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://www.aferizm.ru/moshen/piramida/m\\_pir-10priznakov.htm](http://www.aferizm.ru/moshen/piramida/m_pir-10priznakov.htm)

<sup>3</sup> <http://www.coinside.ru/2014/02/26/top-9-samyh-krupnyh-finansovyh-piramid/>

Следующая финансовая пирамида является одной из самых крупных афер в современной истории. Благодаря пирамиде Бернарда Мейдоффа обманутые вкладчики (около 3 миллионов человек и сотни организаций) потеряли порядка 65 миллиардов долларов. Мейдофф создал инвестиционный фонд «Madoff Investment Securities», который имел репутацию одного из самых надежных и прибыльных в США. Вкладчики могли получить до 12–13 % годовых. Многие инвесторы были уверены, что такой успех компании приносит инсайдерская информация. К тому же клиентская база у фонда была впечатляющая: от крупных банков до знаменитостей. Осенью 2008 г. ряд крупных инвесторов обратились к фонду с просьбой выдать вложенные ими средства, но денег у Мейдоффа не было, платить было нечем. Пирамида рухнула. Стало известно, что компания Мейдоффа не занималась инвестициями вкладчиков уже как минимум 13 лет, а ее задолженность к тому времени составляла около 50 миллиардов долларов<sup>4</sup>.

В России крупнейшей финансовой пирамидой стала пирамида «МММ», созданная Сергеем Мавроди, его женой и братом. В 90-е гг. пирамида заманила миллионы жителей страны, пообещав им 1000 % дивидендов. Вкладчики начали скупать бумаги «МММ», а Мавроди получил средства на сумму свыше 1,5 млрд дол. В 2003 г. он был арестован, когда пирамида наконец распалась. Сам Мавроди утверждает, что это произошло исключительно благодаря правительству России.<sup>5</sup> Примечателен тот факт, что в 2011 г. Мавроди попытался создать «МММ-2011», которая рухнула в том же году. В данной пирамиде приняли участие десятки миллионов жителей России. В 2012 г. Мавроди снова создал пирамиду, но против него завели уголовное дело, и сейчас мошенник скрывается.<sup>6</sup>

Во многих странах мира финансовые пирамиды нелегальны, в ОАЭ за создание финансовой пирамиды даже предусмотрена смертная казнь. К несчастью, в России не предусмотрена ответственность за это. Только в том случае, если обманутый вкладчик

---

<sup>4</sup> Гарри Маркополос. Финансовая пирамида Бернарда Мэдоффа. Расследование самой грандиозной аферы в истории. М.: Вильямс, 2012.

<sup>5</sup> Кротков А.П. Все великие аферы, мошенничества и финансовые пирамиды: от Калиостро до Мавроди. М.: Астрель, 2009.

<sup>6</sup> Интернет-газета Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/news/2015/02/10/cbrpyramide/>

сможет доказать факт мошенничества, то тогда создателя пирамиды привлекут к ответственности по соответствующей статье.

Безусловно радует тот факт, что 15 сентября 2015 г. Правительство России одобрило законопроекты по пресечению деятельности финансовых пирамид. В пояснительной записке к документу говорится следующее: «Законопроектами предлагается внести изменения в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях, которыми вводится уголовная или административная ответственность за организацию финансовых пирамид».<sup>7</sup>

Привлечение денег или имущества физических и юридических лиц в крупном размере может штрафиться на сумму до миллиона рублей, а те же деяния в особо крупном размере могут стоить основателю пирамиды уже 1,5 млн.

В Уголовный кодекс предлагается внести следующую меру наказания: до четырех лет принудительных работ или заключение на такой же период. При особо крупном ущербе срок работ может быть продлен до пяти лет, а заключение – до 6 лет.

Предлагается ввести меры в КоАП, которые будут карать публичное распространение информации, в том числе в СМИ или интернете, о привлекательности участия в деятельности пирамид и призывающие к участию. За это будет предусмотрен штраф на сумму от пяти тысяч рублей до миллиона (в зависимости от тяжести совершенного). Такая же санкция ждет основателя пирамиды за причинение небольшого ущерба<sup>8</sup>.

На мой взгляд, России следует предусмотреть ответственность за создание финансовых пирамид, как это сделали многие страны мира. Миллионы физических и юридических лиц терпят огромные убытки из-за деятельности финансовых пирамид, к тому же негативный опыт ничему их не учит (например, ситуация с «МММ»). Необходимо эффективное правовое регулирование деятельности различных экономических организаций, чтобы не допустить создание финансовых пирамид.

---

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства России от 12 сентября 2015 г. № 1788-р «О внесении в Госдуму законопроектов, направленных на пресечение деятельности финансовых пирамид».

<sup>8</sup> Интернет-газета Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/news/2015/09/15/piramida/>

**Батяева Альбина Рамазановна,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и финансового права РУДН,  
bibigonya@mail.ru,  
+7(4950434-32-11

## **ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ**

Настоящая статья посвящена влиянию процессов глобализации и интеграции на финансовые институты. В статье даётся природа глобализационных процессов в сфере финансов финансово-правовая природа части общественных отношений, складывающихся на финансовом рынке.

*Ключевые слова:* глобализация, рынок ценных бумаг, финансовое право, финансовые ресурсы государства.

Глобализация – это процессы объединения или сближения экономических, социальных и культурных норм и принципов в странах, где прежде экономика и общество имели ярко выраженные национальные черты.

С развитием современных средств связи и транспорта, а также в связи с падением «Железного занавеса»<sup>1</sup>, запускается процесс усиления взаимной экономической зависимости всех стран, что ведет к расширению сферы международных финансовых отношений, возрастанию объема операций на финансовых рынках, увеличению инвалютных потоков из одних стран в другие. Этот процесс называется **финансовой глобализацией**.

**Финансовая глобализация** – это растущая финансовая взаимозависимость стран всего мира в результате возрастающего

---

<sup>1</sup> **Железный занавес** это метафорическое обозначение «стены», культурной, идеологической, а иногда и железобетонной (вспомните Берлинскую стену), которая разделяла страны Запада и так называемый «соцлагерь» под предводительством СССР. После II Мировой Войны Европа была поделена на сферы влияния, при этом страны Восточной Европы оказались фактически оккупированы Советским Союзом, и в них были установлены марионеточные социалистические правительства, подконтрольные Кремлю. Вражда идеологий, гонка вооружений, запрет на выезд из СССР — все эти печальные события и стали компонентами того явления, которое принято называть «Железным занавесом». URL: <http://что-это-такое.ru/iron-curtain> (дата обращения: 28.12.2015 г).

объема международных финансовых сделок, международных потоков капитала, использования многообразия финансовых инструментов и технологий.<sup>2</sup>

Можно попробовать назвать в числе основных признаков, характеризующих глобализацию следующие, расширение сфер торговли, интернационализация оборота всего капитала, а также устранение препятствий для его движения; значительные изменения в финансовой сфере, которая больше, чем другие формы сотрудничества, выносит на себе последствия массовой электронной революции; расширение деятельности транснациональных корпораций (ТНК) и их растущая экспансия; преобладающая ориентация спроса на мировой рынок; образование международных финансовых институтов.

Процессы глобализации влияют на финансовую систему всех стран, что имеет влияние и носит многополярный характер. Затрагиваются, непосредственно, производство товаров и услуг, использование рабочей силы, инвестиций в “физический” и человеческий капитал и их перемещение из одних стран в другие, а всё это не может не влиять на эффективность производства и конкурентоспособность.

В.М. Межуев, под процессом глобализации понимает<sup>3</sup>, усиливающуюся взаимозависимость национальных государств и регионов, образующих мировое сообщество, их постепенную интеграцию в единую систему с общими для всех правилами и нормами экономического, политического и культурного поведения<sup>4</sup>. Весь мир, казавшийся ранее необъятным, включающий в себя порядка двух тысяч народов и двести с небольшим стран, обрёл, по словам ЮНЕСКО, вид «глобальной деревни». Сверхскоростные воздушные лайнеры сократили до минимума расстояния между странами и континентами, мощные электронно-информационные и коммуникационные средства позволяют общаться с любой точкой планеты и несут сведения о

---

<sup>2</sup> URL: [http://studopedia.ru/4\\_6441\\_finansovaya-globalizatsiya.html](http://studopedia.ru/4_6441_finansovaya-globalizatsiya.html) (дата обращения: 28.12.2015 г.).

<sup>3</sup> Ерохина Ю.А. Социокультурное многообразие: современные измерения: современные измерения: дис. ... канд. Философ. наук: 09.00.11. М., 2007. С. 5.

<sup>4</sup> Межуев В.М. Проблема современности в контексте модернизации и глобализации // Полития. 2000. № 3.

событиях, происходящих в многополярном мире, транснациональные корпорации расширяют производство и рынки товаров до глобальных размеров, стимулируя миграцию рабочей силы. Нередко, под глобализацией понимают формирование единого финансового и информационного рынка, в котором отсутствуют какие-либо границы, или это установление глобальной однородности во всех сферах<sup>5</sup>.

М. Делягин, российский исследователь в отношении изучаемого феномена, «глобализация» характеризует её такими чертами, как «разрушение административных барьеров между странами, планетарное объединение региональных финансовых рынков, приобретение финансовыми потоками, конкуренцией, информацией и технологиями всеобщего мирового характера. Важнейшей чертой глобализации является формирование в масштабах всего мира не просто финансового или информационного рынка, но финансово-информационного пространства, в котором во все большей степени осуществляется не только коммерческая, но и вся деятельность человечества»<sup>6</sup>. На сегодняшний день так и нет общепризнанной концепции глобализации и свидетельством этому является то, что в разных научных дисциплинах этот термин имеет свой специфический смысл. Поэтому как мы видим процесс глобализации, нуждается в серьезном и всестороннем теоретическом осмыслении.

Вполне очевидным примером является финансовый дискурс глобализации, делающий акцент на росте глобальной капиталистической экономики. Особенно это характерно для американских политологов и социологов, которые путём микросистемного анализа<sup>7</sup>, вот уже около 20 лет анализируют мировое развитие с помощью особой версии экономической теории.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Робертсон Р., Хондкер Х. Дискурсы глобализации: Предварительные размышления // *International Sociology*. L.: Sfgc, 1999. Vol. 13. № 1. P. 25–40.

<sup>6</sup> Практика глобализации: игры и правила новой эпохи. М., 2000.

<sup>7</sup> Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение. М.: Территория будущего, 2006. С. 7.

<sup>8</sup> Панарин А.С. «Имперская республика» на пути к мировому господству // *Общественные науки и современность*. 1999. № 4.

Процессы глобализации заставили общество по-иному осмыслить, государство как ведущего игрока на мировой арене, того кто контролирует свою территорию, а также имеющиеся природные ресурсы. Позиция многих государств как элементов современности в эпоху глобализации находится под влиянием двух процессов: с одной стороны, под воздействием глобализации автономия и суверенитет национальных государств неизбежно будут уменьшаться, с другой стороны, во многих случаях международная кооперация и интеграция позволяет государствам более эффективно отстаивать свои национальные и стратегические интересы.

Такие вещи как массовый туризм и обширная миграция разрушают традиционное понимание политики национального государства. Это также касается и понятия политической общности, которая всегда опиралась на национальный язык и различные связанные с этим стереотипы. На сегодня многие страны вбирают в себя разного рода существующую информацию и открыты для многих новых голосов.

С учетом изложенного, мы имели возможность убедиться в том, что интеграция и глобализация и конечно регионализация современного мира дополняют и взаимно поддерживают друг друга, а говоря точнее, это две стороны одного и того же процесса. Поэтому для обозначения существующих сегодня общепланетарных тенденций иногда прибегают к термину «глокализация»<sup>9</sup>, чтобы подчеркнуть то обстоятельство, что сосуществование синтеза и разложения, интеграции и раздробленности не является делом случая и его невозможно избежать и отменить<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Глокализация – это процесс экономического, социального, культурного развития, характеризующийся сосуществованием разнонаправленных тенденций: на фоне глобализации вместо ожидаемого исчезновения региональных отличий происходит их сохранение и усиление. Вместо слияния и унификации возникают и набирают силу явления иного направления: сепаратизм, обострение интереса к локальным отличиям, рост интереса к традициям глубокой древности и возрождению диалектов. URL: <http://ensiklopedia.ru/wiki/> (дата обращения: 28.12.2015 г).

<sup>10</sup> Орлов Ф.Н. Социальные издержки глобализации // Социологические исследования. 2001. № 7.

Говоря о основных положительных последствиях глобализации можно назвать:

- усиление конкуренции на международном уровне, что приводит к углублению разделения труда, и что стимулирует, в свою очередь, рост производства как на национальном, так и на мировом уровне;
- производственная экономия, которая может привести к сокращению финансовых затрат и снижению цен, а значит – к стойкому экономическому росту;
- выгода от торговли на взаимовыгодной основе, которая удовлетворяет всех участников экономического сотрудничества – как отдельных лиц, так и организации, страны, торговые союзы и даже целые континенты;
- в результате рационализации производства на глобальном уровне и распространение новейших информационных и телекоммуникационных технологий повысилась производительности труда.

Помимо этого, современные технологии ведут к сокращению транспортных, телекоммуникационных и расчетных затрат, облегчая глобальную интеграцию национальных рынков. «Технологическая глобализация в сфере технологических процессор или «Технологическая глобализация» – это ориентация корпораций на информационный рынок и рынок передовых технологий. Сегодня место любой страны в современном мире определяется качеством имеющихся технологий, степенью использования науки и техники в производственных масштабах. Идеологические различия между странами и регионами мира сменились более глубокими разграничениями, которые основываются на технологиях. Меньшая часть планеты, на которой проживает около 15 % населения, обеспечивает мир технологическими новациями. Другая часть (около 1/2 населения планеты) способна освоить эти технологии в своей системе производства и потребления, и почти 1/3 населения технологически оторвана – не создает и не использует инновации. А как мы можем судить, именно высокие технологии усиливают процессы глобализации и финансово-экономического развития на крепкой основе вместо нестабильной мировой финансовой системы. Инноваций не только являются причиной возрастания



инвестиций, но и сами их аккумулируют. Богатство – это продукт не только природных ресурсов, а также и технологий. Модернизация и современные технологии на сегодня определяют норму доходности, что формирует инвестиционные потоки в мире, где доминирующей экономической моделью является свободный рынок. Современные глобализационные процессы позволяют странам мобилизовать более значительный объем финансовых ресурсов, поскольку инвесторы могут использовать широкий финансовый инструментарий на неограниченном количестве рынков, имеют выбор для распределения портфельных и прямых инвестиций.

Процессы глобализации, прежде всего, приводят к росту конкуренции в мировом масштабе, а это способствует углублению специализации и разделению труда, а также росту производительности труда и сокращению затрат. Происходит изменение роли национальных рынков, а именно наибольший ориентир на глобальный рынок с его жесткими условиями конкуренции, национальное производство объективно стремится к достижению высокой эффективности, более полного и качественного удовлетворения внутреннего спроса. Экономика стран открыта для международной конкуренции, обеспечивается гибкость в использовании имеющихся финансовых, и не только ресурсов стран, а это потенциально приводит к росту производства, и от этого выигрывают потребители, для которых расширяется выбор товаров и услуг.

Существующая общая для всех стран с переходная экономическая тенденция, говорит о том, что, чем ближе бывшая социалистическая страна подошла к индустриальному развитию, тем менее болезненно происходят в ней реформы, связанные с переходом к рыночному механизму и тем более благоприятными, являются объективные предпосылки для включения страны в глобализационные процессы.

Когда мы оцениваем преимущества и положительные последствия глобализации, то даже самые ярые ее сторонники отмечают, что в развитии этого процесса не обойтись без пострадавших, поскольку последствия глобализации будут неоднозначны для различных групп стран и слоев населения. В современных условиях отсутствия механизма перераспределения

благ глобализации, она становится фактором глобального неравенства.

К процессу глобализации разные страны подошли, находясь на разных этапах своего экономического и также политического развития, соответственно процессы глобализации, в свою очередь, не могут везде идти равномерно. В развитых странах, являющихся источником и движущей силой глобализации, в последние годы произошел революционный скачок в развитии высоких технологий, информационных коммуникаций, изменились условия и качество жизни. Три четверти населения планеты, ввиду более низкого уровня развития, вынуждены оказаться практически исключенными из процесса глобализации.

На Женевской сессии Генеральной ассамблеи ООН по вопросам социального развития был сделан вывод о том, что центральная проблема глобализированной экономики состоит в крайне неравномерном распределении ее благ: неравенство при получении доходов, при трудоустройстве, неравенство в социальных областях – здравоохранении, образовании, а также в возможностях участия в социальной жизни и принятии решений<sup>11</sup>.

В докладе Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «Лучший мир для всех» в качестве первой цели из семи выдвинутых – снижение нищеты в мире, уменьшение в два раза числа людей, живущих в крайней нищете, за период до 2015 г. Достижение этой цели возможно при проведении странами целенаправленной политики по сокращению неравенства и создания возможностей для получения доходов. Однако даже при достижении этой цели 900 млн жителей планеты останется в крайней нищете<sup>12</sup>.

Хотелось бы отметить немаловажный для рассмотрения изучаемого вопроса факт, что в современных рыночных условиях естественна неравномерность распределения социально-экономических благ. Во второй половине XX в. почти во всех странах мира активизировались процессы перераспределения

---

<sup>11</sup> URL: <http://www.ngpedia.ru/cgi-bin/getpage.exe?cn=222&uid=0.032824017573148&inte=1> (дата обращения: 25.12.2015 г.).

<sup>12</sup> Доклад Генерального секретаря ООН Кофи Аннана «Лучший мир для всех» на Женевской сессии Генеральной ассамблеи ООН. 2000.

доходов населения. Нельзя не отметить усиление неравенства как внутри отдельных государств, так и между ними, одновременно прослеживается рост среднемировых показателей производства и доходов.

В целом этот период характеризуется наличием позитивных сдвигов в уровне жизни значительной части населения, но происходило это далеко не во всех регионах мира. В частности, значительный спад наблюдался в странах Центральной Африки, в ряде государств Латинской Америки, а в 1990-х гг. доходы населения значительно снизились в странах Восточной Европы и СНГ.

Большинство исследователей данного процесса сходятся в одном, что глобализация имеет неоднозначный характер. Это процесс с явно выраженными позитивными последствиями, хотя имеются и негативные последствия, которые в свою очередь требуют должного понимания. В то же время ряд исследователей склоняется к тому, что позитивные последствия глобализации намного перевешивают ее негативные стороны. Кроме того, этот процесс, как уже отмечалось, протекает спонтанно и поэтому в существенных чертах не зависит от наших положительных или отрицательных оценок: начавшись в последней четверти XX в., он протекал, протекает и будет протекать в обозримом будущем.

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

## **НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОАЗИАТСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО**

В статье рассматриваются события создания национальной платежной системы РФ, история их развития в Европейском сообществе и Латинской Америке, и предлагается создание единой платежной системы для стран ЕАЭС.

*Ключевые слова:* Национальная платежная система «Мир», ЕАЭС, Европейская система расчетов TARGET, MERCOSUR, интеграция систем ALADI.

Национальная система платежных карт Российской Федерации (НСПК) объявила о выпуске первых карт «Мир». В среду, 16 декабря 2015 г., семь банков, участвующих в пилотном проекте, начнут собирать заявки на выпуск их для своих клиентов.

Среди них РНКБ, «Россия», «СМП банк», Связь-банк, Московский индустриальный банк, Газпромбанк и «МДМ банк», перечислил гендиректор НСПК Владимир Комлев. Однако массовая эмиссия карт начнется только во второй половине 2016 г., заявила зампред ЦБ Ольга Скоробогатова. Все дело – в сети приема, которую еще предстоит наладить по всей стране. «Нам потребуется около трех месяцев работы, чтобы в нашей банкоматной сети принимались карты «Мир», в эти сроки не входит подключение POS-терминалов»<sup>1</sup>.

Один из важных вопросов для «Мира» – возможность приема за рубежом. Чтобы картой можно было расплатиться в других странах, НСПК заключила кобейджинговые соглашения с MasterCard, JCB и American Express. Кроме того, НСПК рассчитывает заключить такое соглашение с китайской Union Pay, что рассказала Скоробогатова и добавила, что это произойдет в 2016 г.

Суть кобейджа в том, что внутри страны карта работает как «Мир», а за рубежом – как карта международной платежной системы. В начале осени человек, близкий к MasterCard, рассказывал, что система прорабатывает варианты работы кобейджа не только за рубежом. Пока «Мир» не будет широко приниматься, кобейдж с MasterCard (например, в случае с картой «Мир» – Maestro) может подстраховать российскую систему – транзакции смогут идти по ее каналам. «Вполне возможно, что на стартовом этапе, мы говорим о I и II кварталах [2016 г.], в тех устройствах, где карта «Мир» не будет приниматься, она может пойти как Maestro», – подтвердил Комлев. По его словам, как только появится возможность оплаты картой «Мир», эта карта будет приниматься как «Мир». Кобейджинговую карту «Мир»-Maestro будет эмитировать Газпромбанк, – указал Комлев<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Еремина А. НСПК выходит в «Мир» // Ведомости. 16.12.2015. С. 14.

<sup>2</sup> «Мир» полнится банками / К платежной системе «Мир» присоединились 35 банков, в том числе Сбербанк. Комлев утверждает, что эту карту принимают 1500 банкоматов и около 100 POS-терминалов // Ведомости. 16.12.2015. С. 14.

Выпуск национального платежного инструмента – это второй этап создания НСПК. Первый заключался в переводе российских транзакций Visa и MasterCard на НСПК. Сейчас эти платежные системы перешли на НСПК, однако банкиры обратили внимание на особенности проведения валютных операций по картам. И банки переводят валютные операции в рубли. Речь идет о снятии валюты с карты в банкомате сторонних банков, при котором ранее счет на возмещение операции был валютным. Теперь НСПК и ее расчетный банк – ЦБ – расчетов в евро и долларах в России не ведет, продолжает он, и банки переводят валютные операции клиентов в рубли<sup>3</sup>.

Банк России осуществляет уже более 15 лет развитие ПСБР в соответствии с Концепцией развития платежной системы Банка России на период до 2015 г., одобренной решением совета директоров Центрального банка Российской Федерации 16 июля 2010 г.<sup>4</sup> В свою очередь Концепция развития ПСБР разработана с учетом: а) Стратегии развития платежной системы, утвержденной в 1996 г. советом директоров Банка России; б) Стратегии развития финансовых рынков до 2020 г., одобренной Президиумом Правительства РФ в 2008 г.<sup>5</sup>; в) Концепции создания международного финансового центра в Российской Федерации, одобренной Правительством РФ в 2009 г.<sup>6</sup>; г) ключевых принципов для СЗПС, опубликованных Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов в 2001 г.<sup>7</sup> и др.<sup>8</sup>

И что интересно, несмотря на довольно большой период существования СЭВ(а), Евразэс и ЕАЭС ни в одном документе этих союзов нет упоминания о создании интеграции платежных систем – стран участниц. Ведь все эти союзы созданы для расширения

---

<sup>3</sup> См.: А.Еремина. НСПК выходит в «Мир» // Ведомости. 16.12.2015. С. 14.

<sup>4</sup> URL: [http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/conception\\_10\\_10.pdf](http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/conception_10_10.pdf)

<sup>5</sup> URL: <http://www.fcsm.ru/ru/press/russia2020/strategy2020/>

<sup>6</sup> URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/finances/creation/conceptmfc>

<sup>7</sup> Core Principles for Systemically Important Payment Systems. CPSS BIS Publication. 2001. № 43. January. Перевод: Ключевые принципы для системно значимых платежных систем. ЦБ РФ // Платежные и расчетные системы. 2010. Вып. 23.

<sup>8</sup> См.: Криворучко С.В., Лопатин В.А. Национальная платежная система: структура, технологии, регулирование. Международный опыт, российская практика. М.: КНОРУС: ЦИПСИР, 2013. С. 453.

экономического пространства, создания единой промышленной и таможенной территории.

Интеграция платежных и расчетных систем представляет собой процесс объединения платежной инфраструктуры на различных уровнях в различных формах. Цель интеграции заключается в создании надежного и эффективного механизма взаимодействия между различными системами. Наиболее характерными являются следующие тенденции:

- объединение розничных сегментов НПС отдельных регионов мира;
- интеграция платежных и расчетных систем отдельной страны;
- объединение ПС крупных платежей.

В настоящее время реализуются несколько проектов региональной (межгосударственной) интеграции. В основе таких региональных проектов (программ) лежит интеграция экономик стран, характеризующихся развитыми межхозяйственными связями, прежде всего большими торговыми оборотами, и соответственно имеющих большую потребность в эффективной организации проведения платежей и расчетов. В рамках регионального объединения объединяются и однотипные ПС разных стран. Наиболее активны в этом отношении регионы еврозоны, Африки, Азии, Северной Америки и Латинской Америки.

Интеграция ПС довольно часто рассматривается как компонент развития валютных (монетарных) союзов. Наиболее популярными являются проекты, охватывающие интеграцию платежных систем валовых расчетов в режиме реального времени (СВРРВ). Для проведения согласованной монетарной политики региональным центральным банкам в рамках валютного союза требуется внедрение централизованной региональной системы СВРРВ. Региональная интеграция НПС напрямую связывает системы крупных валовых расчетов стран-участниц. Связь реализуется посредством развернутой телекоммуникационной сети, включающей двустороннее взаимодействие и внутрирегиональные расчеты по платежам от системы к системе либо подключением к центральному узлу, работающему в качестве внутрирегионального центра проведения клиринга и расчетов.

На сегодня во многих регионах мира осуществляются проекты межгосударственной интеграции ПС для проведения трансграничных платежей.

Самым ярким примером интеграции является созданная система TARGET (TARGET – Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System) – общеевропейская автоматизированная система валовых расчетов в реальном времени для срочных переводов при Европейском центральном банке (далее – ЕЦБ). Она была создана 1 января 1999 г., а в ноябре 2007 г. была заменена на усовершенствованную систему TARGET2. По масштабам система TARGET сопоставима с системой Fedwire ФРС США и является одной из ведущих в мире.

Изначально система TARGET включала 16 национальных систем валовых расчетов в реальном времени, а также платежный механизм ЕЦБ (помимо национальных систем каждой из стран Европейского союза (далее – ЕС) системы стран – кандидатов на присоединение также подключены через ПС соседних стран – членов ЕС). Германия, Франция, Испания и Голландия в совокупности обеспечивают 85,5% стоимостных оборотов системы. Это во многом связано с консолидацией в банковском секторе и укреплением позиций крупнейших банковских групп, для которых именно эти страны являются местом происхождения.

Базовая система TARGET предоставляла доступ более чем 1 тыс. прямых участников и свыше 48 тыс. непрямых участников – кредитных организаций. TARGET – это система, связующая национальные системы крупных платежей. Коммуникация между национальными системами поддерживается через сеть SWIFT.

TARGET2 уже представляет совместную систему валового клиринга с участием 26 центральных банков ЕС. Она начала работу 19 ноября 2007 г. Однако Швеция и Великобритания решили не участвовать в данной системе, хотя крупные британские банки Lloyds TSB, Standard Chartered и HSBC участвуют в системе через голландский Центральный банк. Для перехода на новую систему были определены четыре группы стран так, чтобы последняя группа смогла завершить переход к маю 2008 г., что и было выполнено. Словакия присоединилась в TARGET2 1 января 2009 г., а Болгария – в феврале 2010 г.

В 2010 г. в системе TARGET2 насчитывалось 866 прямых участников, 3585 непрямых участников и 12 950 корреспондентов. Ежедневно в TARGET2 обрабатывается в среднем 343 380 платежей на сумму 2299 млрд евро (средний размер операции составлял 6,7 млн евро, хотя две трети платежей были стоимостью меньше 50 000 евро, а 11 % – свыше 1 млн евро). Эта система является на сегодня основной в Европе: ее доля в общих крупных платежах в евро составляла 90,5 % в стоимостном измерении и 59,9 % – в количественном. 99,74 % платежей в системе TARGET2 были обработаны менее чем за 5 мин.

Считается, что TARGET2 явилась ключом к проведению финансовой интеграции в зоне евро. Наличие общей платформы, которая согласовала бы услуги и цены на услуги, позволило как банкам, так и вспомогательным системам получить преимущества в виде стабильной и приемлемой доходности. TARGET2 в настоящее время считается основной системой для управления и предоставления поддержки ликвидности в евро.

Другим примером является Латиноамериканский проект интеграции платежных систем ALADI. Он был официально запущен в 1982 г. и основан на заключенном соглашении о зоне свободной торговли стран Латинской Америки, т.е. проект поддержал процессы экономической интеграции в регионе. Центральные банки действуют в качестве клиринговых для платежей по торговым операциям между странами региона, периодически проводя расчеты по остаткам на счетах. Система ALADI включает гарантию платежей: экспортерам гарантируется, что система переведет им деньги по осуществленному экспорту товаров, даже если импортеры не выполнят своих обязательств по платежу в системе. Система достигла своих пиковых значений в 1980-х гг., затем пришла в упадок по мере либерализации финансового сектора в странах – членах ЕС и повышения кредитного риска для центральных банков.

В регионе две крупнейшие страны запустили новую совместную платежную систему двусторонних операций в двух местных валютах, чтобы обойтись без доллара США. Платежная система Payment System on Local Currency (SML)<sup>9</sup> была создана в октябре

---

<sup>9</sup> URL: <http://www.bcb.gov.br/>



2008 г. Благодаря этой системе экспортеры и импортеры обеих стран могут проводить расчеты в реалах и песо. Правда, центральные банки Бразилии и Аргентины продолжают устанавливать обменный курс реала и песо с привязкой к доллару США. В случае успешной работы к этому соглашению могут присоединиться другие страны региона, входящие в союз Mercosur, такие как Парагвай и Уругвай.

Председатель совета директоров Национального платежного совета (НПС), вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей Александр Мурычев на совещании по развитию платежных систем и инфраструктуры ЕАЭС в Казани пояснил, что переход на расчеты только в национальных валютах (рубли, белорусские рубли, тенге, драм) должен произойти к 2025-2030 г.<sup>10</sup>

По данным издания Известия, такое предложение содержится в проекте концепции развития платежных систем на территории ЕАЭС. Как говорит А. Мурычев, концепция предполагает создание инфраструктуры общего платежного пространства стран-участниц, позволяющего проводить платежи с учетом совместимости национальных карточных систем, в том числе создаваемой российской национальной системы платежных карт (НСПК) и ныне функционирующих систем Белкарт (Беларусь) и Armenian Card (ArCa). Также в документе предлагается отказаться от хождения доллара и евро на территории ЕАЭС.

А. Мурычев подчеркнул, что «создание единого платежного пространства ЕАЭС приведет к острой необходимости внедрения системы мультивалютных операций либо к ускоренному переходу на платежное пространство единой валюты. Одновременно необходимо поставить перед национальными банками стран-участниц вопрос об исключении из межгосударственного платежного оборота доллара США и евро. По имеющимся статистическим данным, около половины взаимного платежного оборота между странами Евразийского экономического союза приходится на чужие валюты – доллар США и евро, что повышает зависимость Союза

---

<sup>10</sup> См.: Мурычев А. ЕАЭС отказывается от долларов и евро. URL: <http://www.gumilev-center.ru/eaes-otkazyivaetsya-ot-dollarov-i-evro> (дата обращения: 15.12.2014 г.).

от соответствующих экономик. Ведь в любой подобной сделке так или иначе участвуют западные банки, в которых открыты долларовые или евро-счета контрагентов. Для решения данной проблемы необходимо успешно сочетать меры административного воздействия и экономического стимулирования»<sup>11</sup>.

Напомним, договор об образовании ЕАЭС подписан 29 мая 2014 г. в Астане, это следующая стадия развития Таможенного союза: цель ЕАЭС – свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы между странами, а также координация политики в ключевых отраслях экономики – энергетике, промышленности, сельском хозяйстве, транспорте. Планируется, что к 2025 г. члены союза создадут финансовый регулятор (в Алма-Ате), который позволит контролировать проведение единой макроэкономической и антимонопольной политики.

Учитывая успешный и печальный опыт этих региональных интеграций в мировой экономике не следует ли организаторам ЕАЭС уже сегодня подумать об интеграции и своих платежных систем?

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

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОГО И ИНОСТРАННОГО БИЗНЕСА В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Статья посвящена проблемам международного налогового планирования, в частности, взаимодействию российского и иностранного бизнеса в этой области. Автор рассматривает инструменты налогового планирования, схемы налогового планирования и антиофшорное регулирование налогового планирования на современном этапе

---

<sup>11</sup> См.: Мурычев А. ЕАЭС отказывается от долларов и евро. URL: <http://www.gumilev-center.ru/eaes-otkazyivaetsya-ot-dollarov-i-evro> (дата обращения: 15.12.2014 г.).

*Ключевые слова и фразы:* налоговое планирование, оффшорные компании, оффшорные зоны, антиоффшорное регулирование, трансфертное ценообразование.

В настоящее время бизнес приобретает все более интернациональный характер. Помимо транснациональных корпораций, в наше время глобализации на международную арену все больше выходит средний бизнес.

Но разные страны мира отличаются не только природными, трудовыми и финансовыми ресурсами, но и имеют радикально отличающиеся налоговые системы. Помимо национальных законодательств, налоговые вопросы в глобальной коммерции регулируются международными соглашениями, заключенными между отдельными странами.

Международный бизнес в разработке принципа своей работы обязательно учитывает степень налоговой привлекательности стран, где ему предстоит действовать. Нередко именно налоговые соображения играют определяющую роль для выбора места деятельности тех или иных подразделений компании. Международное налоговое планирование – это легитимная деятельность по минимизации налогов в международном бизнесе. Это значит, что корпорация полностью перестраивает свою всемирную структуру, исходя именно из налоговых соображений.

Для построения оптимальной с налоговой точки зрения международной структуры бизнеса необходимо тщательное изучение корпоративного и налогового законодательства различных юрисдикций, а также международных налоговых договоров.

Для целей уменьшения налогов могут использоваться компании, действующие в безналоговом или низконалоговом режиме. Это могут быть как оффшорные компании, так и компании из «обычных» стран, но пользующиеся определенными налоговыми льготами. В некоторых странах доходы компании от владения акциями других компаний – дивиденды, прирост стоимости акций – освобождены от налогообложения, например, Люксембург<sup>1</sup>. Это позволяет использовать такие компании в качестве холдингов, что

---

<sup>1</sup> Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

и является традиционной ролью люксембургских компаний в налоговых схемах.

Под оффшорными компаниями понимаются безналоговые или низконалоговые компании, зарегистрированные в оффшорных зонах – т.е. в странах и территориях, целенаправленно привлекающих международный бизнес путем предоставления ему налоговых льгот. Таких стран и территорий насчитывается несколько десятков, и у каждой есть своя специфика, так что для различных целей используют компании из разных юрисдикций<sup>2</sup>.

Схемы снижения налогов в международном бизнесе могут быть самыми разнообразными. Простейший вариант использования оффшорной компании в торговых операциях состоит в том, что через нее производится сделки по импорту или экспорту. Регулируя контрактную цену, владелец компании тем самым регулирует и сумму выплачиваемых налогов и пошлин. Эта техника называется трансфертным ценообразованием (transfer pricing).

Власти налогооблагаемых стран не довольны оффшорной деятельностью своих резидентов, направленной на снижение налогов. Однако их возможности по противодействию ей довольно ограничены, так как такая деятельность ведется за пределами их юрисдикции. Тем не менее, определенные «антиоффшорные» меры возможны и широко применяются.

Основной прием в борьбе с оффшорами составление «черных списков» подозрительных стран. Компании из таких стран так или иначе дискриминируются, а резиденты, имеющие с ними дело, подвергаются санкциям. Такие списки составляют как национальные правительства, так и международные организации, такие как ОЭСР и ФАТФ<sup>3</sup>.

Кроме того, в национальное налоговое законодательство вводятся положения, препятствующие использованию определенных схем по снижению налогов. Помимо этого, для предотвращения манипулирования контрактными ценами при сделках между «родственными» фирмами в законодательство многих стран, а

---

<sup>2</sup> Оффшорные механизмы и решения для Российских компаний. URL: <http://www.gloffs.com>

<sup>3</sup> Бирюкова О.В., Мешкова Т.А. Общеэкономические задачи деятельности международных институтов. ОЭСР: Глобальное экономическое регулирование. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010. С. 103–133.

также в международные налоговые договоры вводится «принцип вытянутой руки». Это значит, что в случае искусственного перераспределения прибыли между связанными компаниями эта прибыль для целей налогообложения пересчитывается таким образом, как если бы компании были независимы (находились «на расстоянии вытянутой руки»). Это относится как к торговым сделкам, так и к выплате роялти, процентов и т.д.

Списки оффшорных зон применяются в России более 10 лет и составляются различными государственными органами. В России подобные списки составляются Центральным банком и Министерством финансов РФ.

Согласно ст. 28 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» кредитные организации устанавливают корреспондентские отношения с иностранными банками, зарегистрированными на территориях оффшорных зон иностранных государств, в порядке, определяемом Банком России. Во исполнение данной нормы 7 августа 2003 г. Указанием Центрального банка № 1317-У был утвержден перечень оффшорных зон.

Указанный перечень делит все юрисдикции на три категории с понижением респектабельности и доверия от первой к третьей группе в целях дифференциации порядка установления корреспондентских отношений с банками указанных в перечне стран.

13 ноября 2007 г. Министерством финансов России был принят свой список оффшорных зон, утвержденный Приказом №108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (оффшорные зоны)».

В настоящее время список Минфина включает в себя 41 государство, в том числе основные оффшорные территории (Белиз, Британские Виргинские острова, Доминика, Маршалловы острова, Панама, Сент-Винсент, Сейшелы и другие), также многие низконалоговые юрисдикции (Гонконг, ОАЭ, Мальта и другие).

### Литература

1. Азгальдов Г.Г., Карпова Н.Н. Вознаграждение за использование интеллектуальной собственности. URL: <http://www.valnet.ru/m7-61.phtml> (дата обращения 22.10.2015 г.).
2. Бирюкова О.В., Мешкова Т.А. Общеэкономические задачи деятельности международных институтов. ОЭСР: Глобальное экономическое регулирование. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010. С.103—133.
3. Оффшорные механизмы и решения для Российских компаний. URL: <http://www.gloffs.com> (дата обращения 22.10.2015 г.).
4. Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

**Бышков Павел Анатольевич,**

*кандидат юридических наук,*

*кандидат исторических наук,*

*доцент-исследователь кафедры земельного*

*и экологического права*

*Российского университета дружбы народов,*

*byshkov@mail.ru*

### СООТНОШЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Статья раскрывает содержание нормативного правового регулирования соотношения государственного и муниципального контроля (надзора). Дается обзор тенденций развития контроля и надзора сквозь призму взаимодействия органов государственной и муниципальной власти. Предложено понимание необходимости комплексности подхода к интерпретации контрольно-надзорной деятельности публичной власти.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, муниципальный контроль, государственный надзор (контроль), координация контроля.

Проблемы понятия и соотношения муниципального и государственного контроля (надзора) являются дискуссионными, они имеют важное теоретическое и практическое значение для обеспечения эффективности всей контрольно-надзорной деятельности в сфере публичного управления. Решение этих вопросов осложняется в условиях противоречивости законодательства в области контрольно-надзорной деятельности, а также отсутствия единого под-

хода при определении данных понятий в научной юридической литературе.

Следует отметить, что Конституция РФ согласно п. «н» ч. 1 ст. 72<sup>1</sup> относит вопросы, связанные с установлением общих принципов организации местного самоуправления, к совместному ведению России и субъектов Российской Федерации.

Вопросы реформирования контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, были определены еще в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.<sup>2</sup> Данная стратегия предполагала разделение функций по контролю и надзору, которые должны были стать одним из основных направлений оптимизации управленческих решений органов местного самоуправления, федеральной и региональной исполнительной власти.

Как отмечается в доктрине понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, при этом четкие критерия их разграничения обнаружить достаточно сложно. В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup> отсутствует разграничение понятий «контроль» и «надзор». Данные понятия применяются в качестве синонимов, на что исследователи обращают внимание в доктрине. Важно отметить, что Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. (опубликована на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014 г.)).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).

и муниципального контроля» регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Разграничение функций по контролю и надзору даст возможность сосредоточить компетенции по надзору исключительно в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции региональных и местных органов власти. Муниципальный контроль, как право органов местного самоуправления на осуществление муниципального контроля закреплено в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup>. Важно отметить, что различные уровни контроля установлены во многих законах федерального уровня, например, ст. 157 Бюджетного кодекса РФ<sup>5</sup>, ст. 20 Жилищного кодекса РФ<sup>6</sup>, ст. 72 Земельного кодекса РФ<sup>7</sup> и других нормативных правовых актах.

Систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований законодательства, анализ и прогнозирование исполнения требований законодательства юридическими и физическими лицами является главной целью надзора государственных органов. По аналогии с федеральным государственным контролем Закон

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; с посл. изм. и доп.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ст. 6723 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28 ноября 2015 г.)).

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015 г.)).

<sup>6</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ. (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).

<sup>7</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).



№ 294 в отдельных сферах деятельности допускает передачу полномочий государственных контрольно-надзорных органов по осуществлению регионального государственного контроля органам местного самоуправления. Такая передача может быть осуществлена на основании закона субъекта РФ.

Требования к целям и задачам муниципального контроля устанавливаются не только на местном уровне, но и на федеральном и региональном уровнях. Комплексная проверка повышает качество контрольно-надзорной деятельности и позволяет обеспечить надлежащий уровень выполнения определенных законодательством обязательных требований. При этом следует понимать, что необходимо минимизировать проблему дублирования отдельных видов государственного надзора и муниципального контроля. Например, нормы законодательства о земельном и жилищном контроле и надзоре, являющихся наиболее массовыми видами муниципального контроля по количеству проводимых мероприятий контрольно-надзорными органами, допускают возможность осуществления проверки одних и тех же требований в отношении одних и тех же объектов в ходе как государственного, так и муниципального контроля, в случае нарушения законодательства.

Еще одной проблемой являются случаи противоречия муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству. Это касается наделяния контрольными полномочиями муниципальных учреждений и сохранения в муниципальных актах правил осуществления контроля.

Систематизация видов муниципального контроля в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Федеральное законодательство позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, являющихся собственными полномочиями органов местного самоуправления. Критериями выделения группы видов муниципального контроля должна стать целесообразность проведения контрольно-надзорных мероприятий на уровне местного самоуправления. Кроме того, эффективность муниципального контроля и государственного контроля (надзора) должна учитывать элементы теории система управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31, ст. 4398 (опубликована на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014 г.)).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.11.2015 г.)).
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; с посл. изм. и доп.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ст. 6723 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28 ноября 2015 г.)).
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14 (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).
6. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249 (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2015 г.)).
7. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

**Воронина Юлия Евгеньевна,**  
*студентка*  
*Российского университета дружбы народов,*  
*RozoFlamingo@mail.ru*

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАСЧЕТОВ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ИТАЛИИ**

Статья раскрывает содержание понятия «расчеты» и указывает на формы их производства в Италии. Основное внимание уделяется безналичным платежам, в качестве наиболее предпочтительных в эпоху глобализации.

*Ключевые слова:* глобализация; расчеты; расчетные правоотношения; безналичные трансферты.

На наших глазах происходит развитие процесса глобализации. По словам И. Валлерстайна «Мы живем в эпоху перехода от существующей глобальной системы общественного устройства (капиталистической мировой экономики) к другой или другим глобальным системам... Мы не знаем, к добру это или нет, и не будем знать, пока новая эпоха не наступит, а произойти это может лет через 50; нет сомнения, однако, что переходный период будет исключительно трудным для всех его современников»<sup>1</sup>.

При рыночной экономической системе большинство имущественных отношений приобретают возмездный характер, который предполагает производство расчётов за получение ценностей, оказание услуг или выполнение работ.

Таким образом, **расчёты** в Италии – это действия, направленные на изменение либо прекращение существующего обязательства; важнейший элемент возмездных имущественных отношений (отношений, объектом которых является имущество: материальные блага и имущественные права)<sup>2</sup>.

Стоит отметить, что расчёты могут производиться как одновременно с получением каких-либо благ, так и отдалены от данного временного момента. Такие непосредственные расчеты осуществляются с использованием наличных денежных средств только в

---

<sup>1</sup> Wallerstein I. Utopistics, or historical choices of the 21<sup>st</sup> century. N.Y., 1998. P. 35.

<sup>2</sup> Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2009.

имущественных отношениях, возникающих между гражданами Италии или с их участием. Что касается юридических лиц – то для расчётов между ними, как правило, должен привлекаться дополнительный субъект, а именно кредитные организации. В таком случае, имущественные отношения приобретают форму **расчетных правоотношений**. К последним также относятся правоотношения, возникающие при осуществлении платежей в бюджеты всех четырёх уровней: центрального, регионального, провинциального и местного.

Непосредственные расчеты между организациями производятся с использованием наличных денежных средств только в строго установленных законодательством пределах. Так, с 6 декабря 2011 г. такой предел составляет € 1000. При проведении бюджетных платежей предел установлен на отметке в 500 евро, соответственно все расчёты свыше данной суммы требуется производить безналично, в том числе зарплаты, стипендии, пособия и т.д.<sup>3</sup>.

**Безналичные трансферты** представляют собой денежные расчёты с использованием записей счетов в банках и иных кредитных организациях, путём списания денежных средств со счёта плательщика и зачисления на счёт получателя. Удобство использования данных расчётов обеспечивается бесперебойной работой системы, то есть совокупности принципов организации безналичных расчётов, а также требований, предъявляемых к ним<sup>4</sup>.

Использование безналичных денег при осуществлении денежных расчётов гораздо предпочтительнее, так как при этом возможно сэкономить на издержках обращения. Кроме того, широкому применению безналичных расчётов способствует разветвлённая сеть кредитных организаций и банков.

Согласно данным последнего социологического опроса, примерно 73% итальянских семей имеют текущий счёт в банке. Однако использование счетов достаточно серьёзно отличается ме-

---

<sup>3</sup> Официальный сайт Chi cerca trova! URL: <http://chicercatrova.spb.ru/> (дата обращения: 24 октября 2015 г.).

<sup>4</sup> Боровская М.А., Налесная Я.А. Банковские услуги предприятиям: учебно-методическое пособие. Таганрог: ТРТУ, 2006. URL: <http://www.aup.ru/books/m191/> (дата обращения: 24 октября 2015 г.).

жду северной и южной Италией. Так, на севере эта цифра достигает 89 %, а на юге только 44 %.

В 2012 г. в Италии было совершено 1261 миллионов банковских кредитных трансфертов на общую сумму EUR 7,853 триллионов. Этот инструмент широко используется во всех отраслях экономики, в том числе и для розничных сделок (например, прямого кредитования заработной платы, пенсий и зарплат). Нормативно-правовыми актами предусматривается время исполнения платежа, начиная от совершения в тот же день срочных кредитных переводов, инициированных до 11 утра (довольно дорого и составляет лишь незначительную долю) до 4 (четырёх) дней для обычных кредитных переводов<sup>5</sup>.

В связи с глобализацией общества, развитием науки и техники возникают новые инструменты, направленные на развитие расчётных услуг в сети Интернет.

Со ссылкой на безопасность платежей через открытую сеть, опрос ведущих эмитентов кредитных карт показал, что в течение первых двух месяцев 2001 г., 15 % кредитных карт, находящихся в обращении были использованы, по крайней мере, один раз в Интернете, по почте или телефону для приобретения малоценных товаров<sup>6</sup>.

В настоящее время итальянская система расчётов характеризуется высоким уровнем надёжности и эффективности, что обеспечивается путём широкой автоматизации. Открытый, гибкий и недискриминационный доступ к системе способствует высокому уровню конкуренции среди посредников. Особое внимание уделяется стимулированию участия иностранных посредников в итальянской платежной системе.

В 2007 г. под влиянием процесса глобализации и с целью усиления интеграции государств и гармонизации условий расчётов было принято решение о переходе к этапу под названием TARGET 2. Основная цель заключалась в создании единой технической платформы и введении унифицированных принципов опла-

---

<sup>5</sup> Statistics on payment, clearing and settlement systems in the CPSS countries. CPSS red book, 2013. URL: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d116.pdf> (дата обращения: 25 октября 2015 г.).

<sup>6</sup> Bank for International Settlements. URL: <http://www.bis.org/index.htm> (дата обращения: 25 октября 2015 г.).

ты услуг. Единую техническую платформу обеспечили Центральные банки трёх государств – Германии, Франции и Италии<sup>7</sup>.

В заключении стоит сказать, что процесс глобализации безусловно оказывает заметное влияние на производство расчетов по всему миру, а также на гармонизацию их правовых основ.

**Горбачева Анна Игоревна,**  
*студентка II курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
anka.gorbachyowa@yandex.ru*

## **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ БРИКС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В данной статье проводится краткий анализ экономического сотрудничества стран БРИКС. Главный аспект ставится на перспективы функционирования таких институтов как Банк развития и пул валютных резервов, а также на выявление проблем, связанных с их деятельностью.

*Ключевые слова:* БРИКС, экономическое сотрудничество, интеграция, Банк развития, пул валютных резервов, развивающиеся страны, мультивалютная система.

Последнее десятилетие ознаменовало вступление мира в новый этап экономического, политического и финансового сотрудничества. Процесс глобализации буквально пронизывает каждую сферу общественных отношений, складывающихся на мировом поприще. Сегодня мы наблюдаем всеобщее стремление стран к интеграции с целью решение проблем, которые возникли как результат развития мирового сообщества, а также приобрели статус «глобальных». Интеграция – это способ взаимовыгодной кооперации, при которой происходит реализация интересов участников данного образования, активизируются контакты и обмены между ними осуществляется взаимная помощь в случае возникновения финансовых затруднений.

---

<sup>7</sup> Усоскин В.М., Белоусова В.Ю. Современные системы межбанковских расчётов . URL: [http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/Usoskin\\_09\\_12.pdf](http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/Usoskin_09_12.pdf) (дата обращения: 25 октября 2015 г.).

Ответом на эволюцию внешнеполитических отношений стало создание в 2006 г. уникального международного объединения БРИКС – группы стран с мощной и быстро развивающейся экономикой. Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская республика – это 42 % населения земли, 26 % сухопутной территории, 27 % мирового ВВП. Значения данных показателей позволяют говорить о большой и постоянно растущей роли этих стран в современных международных отношениях, в деле реформирования международной финансовой архитектуры, а также принятии важных политических решений, осмыслении идей мирового порядка.

Одним из центральных направлений взаимодействия является продвижение интересов России и БРИКС в сфере развития экономического сотрудничества, реформирования международной валютно-финансовой системы (МВФС) и обеспечения уверенного, устойчивого и сбалансированного роста.<sup>1</sup> Особенность организации БРИКС заключается в первую очередь в определенной экономической специализации, а также диверсифицированной хозяйственной системы каждой из стран, обуславливающих их преимущество в отношении других. В частности, экономика России сильна за счет природных ресурсов, а также за счет экспорта военной техники и вооружения, Китая – за счет промышленности, Индия является основным экспортером услуг в области информационных технологий и программистов. Бразилия лидирует по развитию сельского хозяйства. ЮАР также как и Россия обладает большими запасами природных ресурсов. Поэтому взаимодействие в рамках БРИКС окажет положительное влияние на развитие экономических систем стран-участниц, обладающих по сути огромными потенциальными ресурсами, создаст так называемый «симбиоз» возможностей.

За последний год произошел значительный прогресс в деятельности организации. 7 июля 2015 г. прошло первое заседание совета управляющих «Банка развития» в Москве, формально запустившее работу нового банка. 21 июля, в Шанхае состоялась официальная церемония открытия Нового банка развития (НБР) БРИКС. Первым президентом банка стал индийский банкир Кундапур Ваман Каматх, министр финансов Антон Силуанов был на-

---

<sup>1</sup> URL: [http://brics2015.ru/russia\\_and\\_brics/20150301/15383.html](http://brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/15383.html)

значен управляющим от России. Максимальная планка капитала была установлена на уровне 100 млрд дол. Оплаченный капитал составил 10 млрд долларов, т.е. внос каждая страна внесет 2 млрд дол.<sup>2</sup> В сентябре президент банка объявил о представлении странами-участницами проектов для финансирования. Предполагается, что первый пилотный проект будет профинансирован в апреле 2016 года. Первые займы будут предоставлены в национальных валютах стран. С одним проектом определенность есть: очевидным Антон Силуанов назвал участие банка БРИКС в финансировании строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали (ВСМ) Москва – Казань. Не исключил Антон Силуанов и участие нового банка в проектах на полуострове Крым.

Как известно, 5 стран БРИКС являются одними из главных заемщиков Всемирного банка, к тому же постоянно увеличивают инвестиции в МВФ. Несмотря на это, странам не было предоставлено право голоса в принятии решений данных организаций в соответствии с внесенными ими вкладами. Здесь главная роль отведена Западу. Успешное функционирование банка, во-первых, позволит усилить право голоса развивающихся стран, повысить их значение в управлении, во-вторых, ослабить зависимость от ВБ и МВФ и частично обособиться от данных институтов. Развивающиеся страны смогут беспрепятственно получать поддержку от БРИКС, так как ВБ и МВФ предполагают жесткие и ограниченные условия помощи и кредитования. Например, Всемирный банк придерживается строгих условий кредитования плюс является приверженцем западной системы ценностей, в связи с этим кредитование энергетических проектов и проектов строительства инфраструктуры чрезмерно ограничено и во многом недоступно для развивающихся стран.

Также следует отметить и другой результат совместного творчества стран БРИКС. В начале сентября совет управляющих пула валютных резервов провел первые свои заседания, что означало фактическое начало функционирования данного института. Пул валютных резервов предназначен для сглаживания резких скачков спроса на валюту. Из него центральные банки участниц смогут черпать необходимые средства в случае возникновения

---

<sup>2</sup> URL: <http://www.rg.ru/2015/07/14/noviy-bank.html>



финансовых проблем, связанных с долларовой ликвидностью. Пул – это страховочный инструмент, объем которого составит 100 млрд дол. (Китай – 41 млрд дол., Россия, Индия, Бразилия – 18 млрд дол., ЮАР – 5 млрд дол.) Однако здесь речь идет не о создании отдельного валютного фонда и физической передаче туда денежных средств. Пул – это своеобразное экономическое пространство с потенциальными финансовыми ресурсами, которые фактически остаются в резервах стран-участниц. Страны лишь берут обязанность предоставить финансовую помощь в размере указанной суммы в случае оказания помощи участникам или предотвращения кризиса ликвидности.

Новый банк развития претендует на то, чтобы стать основным соперником МВФ (на это намекнули члены российской делегации участникам саммита в Форталезе). Однако сейчас банк является лишь мини моделью данного института. Представляет множество затруднений задача выхода банка БРИКС на один уровень с МВФ. Это обусловлено как количеством стран вкладчиков (МВФ – 188 членов, БРИКС – 5), так и размером капитала, стремящемуся к триллиону долларов у МВФ и составляющем 100 млрд дол. у БРИКС. При всем этом следует отметить определенную аморфность объединения БРИКС, выражающуюся в рекомендательном характере решений руководящих органов. Как отметил эксперт Высшей школы экономики Сергей Караганов: «БРИКС – это прежде всего политический клуб крупнейших экономик не западного мира, а уже во вторую очередь экономический союз».

Успех в создании таких экономических институтов международного уровня как Банк развития и пул валютных резервов показал возможность развивающихся стран эффективно сотрудничать друг с другом, а также их способность соперничать с ЕС и США. Однако на сегодняшний день страны озабочены резким снижением своего экономического роста. Общий отток капитала за последние 14 месяцев составил около 1 трлн дол. Рост экономики наблюдается лишь у Китая и Индии. По итогам 2015 г. экономика России будет самой отстающей среди членов БРИКС, что обусловлено введением жестких санкций и падением мировых цен на нефть. МВФ спрогнозировал, что произойдет спад российской экономики на 3,5 %. Подобный процесс рецессии, по мнению экспертов, продлится до 2020 при данном положении. Главный

экономист Goldman Sachs Джим О'Нил, предложивший идею объединения стран с развивающимися экономиками, предупреждал, что страны БРИКС будут процветать тогда, когда будут проводить рациональную политику. В американской деловой газете The Wall Street Journal говорилось, что БРИКС мешают друг другу торговать. Были приведены данные отчета Global Trade Alert, которые демонстрируют, что с 2008 г. в странах наблюдались 3 волны протекционизма. За последние 6 лет были введены 1451 закон, отдающим предпочтение отечественным производителям перед иностранными компаниями на национальном рынке.<sup>3</sup> Таким образом, в действиях БРИКС прослеживается определенная раздробленность. Однако мы не можем говорить, что данная структура «разпадется на кирпичики». БРИКС – это как минимум 4 ведущих экономики мира, входящих в «Большую десятку», а также крупная африканская экономика.

Как уже отмечалось выше, каждая из стран-членов обладает огромным экономическим потенциалом, который на данный момент не реализуется в полной мере. БРИКС – это возможность стран взаимовыгодно сплотиться и оказать сопротивление гегемонии доллара. Для этого следует ввести мультивалютную систему, предполагающую исключение доллара из взаиморасчетов стран-участниц и использование только собственных валют. Во-первых, это снизит транзакционные издержки, во-вторых, риск курсовой разницы. К сожалению, на данном этапе торговля валютами стран-членов осуществляется только по курсу CNY/RUB в России и Китае. Кроме того, в качестве основы создания и функционирования новых финансовых институтов странами БРИКС была принята долларовая система, что демонстрирует привязку данной структуры и ее институтов к доллару и, как следствие, неспособность ограничить его влияние на данный момент.

БРИКС – новый этап международного экономического сотрудничества. Цели и задачи организации, ее дальнейшие перспективы определяют образование мощного блока развивающихся стран, способных стать основным конкурентом западных стран и США, а также международных институтов, располагающихся на одной ступени со всемирно известными и признанными структу-

---

<sup>3</sup> URL: <http://svpressa.ru/economy/article/130088/>

рами. Но, сейчас это лишь далекая перспектива, план в будущее, реализация которого встречает в современной обстановке множество преград.

#### **Л и т е р а т у р а**

1. URL: [http://brics2015.ru/russia\\_and\\_brics/20150301/15383.html](http://brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/15383.html)
2. URL: <http://www.rg.ru/2015/07/14/noviy-bank.html>
3. URL: <http://svpressa.ru/economy/article/130088/>

**Джонов Сино,**  
*студент III курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
Sino\_CR7@mail.ru*

### **ПРОБЛЕМА ОТНЕСЕНИЯ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ К ИСТОЧНИКАМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

В статье рассматривается проблема отнесения судебных решений к источникам финансового права в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* Российская федерация, финансовое право, источник права, источники финансового права, судебные решения.

Говоря об источнике права той или иной отрасли, нужно понимать, что понятие источника права – понятие многогранное, и, следовательно, следует выделить особое внимание тому, что мы рассматриваем под термином источник права форму выражения правовых норм, которое означает выражение государственной воли, то чем можно руководствоваться при урегулировании каких-либо правоотношений. В теории права условно выделяют четыре вида источников: нормативно-правовые акты государственных органов, правовые обычаи, правовые договоры и судебные решения<sup>1</sup>.

В финансовом праве вопрос соотношения судебных решений к источникам финансового права является весьма дискуссионным в виду того, с одной стороны правовая семья российского государства не может признавать судебные решения как источник права в корне, с другой стороны, в последнее время идет некий

---

<sup>1</sup> Павлова Н. Г. Учебное пособие по теории права. М.: РУДН, 2013. С. 29.

период глобализации, где на практике идет процесс интеграции таких элементов, которые не свойственны правовой семье российского государства, в том числе применение на практике судебных решений как источника права, не смотря на то, что в России формально судебные решения как источник права не признаются. Данный факт подтверждается тем, что в судебной системе Российской Федерации в лице Конституционного суда выносятся постановления по толкованию норм финансового права при урегулировании финансовых правоотношений, которые имеют два основных признака, делающим эти постановления нормативными, это общеобязательность, то бишь направленность на не определенный круг лиц и неоднократность применения<sup>2</sup>, следовательно решения суда имеющих эти два важных признака можно отнести к источникам финансового права. Один из примеров урегулирования финансовых правоотношений с помощью решения суда на практике, тем самым признания судебного решения как источника финансового права, является постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 г. № 16-П, в котором Конституционный суд РФ растолковал положения п. 2 ст. 207 и ст. 216 Налогового кодекса. В жалобе в Конституционный суд РФ, гражданин Белоруссии С. П. Лярской оспаривал конституционность положения п. 2 ст. 207 Налогового кодекса РФ, согласно которому налоговыми резидентами признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев и положения ст. 216 Налогового кодекса РФ, согласно которому налоговым периодом признавал календарный год. Суд, рассмотрев жалобу, неконституционными данные положения не признал, и дал их толкование, сказав, что отраженные в них положения по своему конституционно-правовому смыслу не подразумевают полного отказа гражданам Республики Беларусь при обложении налогом на доходы физических лиц вознаграждения за работу по найму, полученного ими в период нахождения на территории Российского государства, в применении правил налогообложения, установленных для налоговых резидентов Российской Федерации, в соответствии с условиями, предусмотренными международным договором, несмотря на то, что отсутст-

---

<sup>2</sup> Шевчук Д.А. Теория государства и права: учебное пособие. Эксмо, 2009. С. 209.

вует у них по итогам налогового периода статуса налогового резидента Российской Федерации<sup>3</sup>.

Из вышесказанного, можно заметить, что судебные решения помогают нам устранять противоречия и пробелы в области финансового права. Надо учесть то, что когда мы говорим о соотношении судебных решений к источникам финансового права, то мы имеем в виду решения вышестоящих судов по конкретным делам, которые обязательны низшими судами в соблюдении при рассмотрении аналогичных дел. Здесь немаловажным является позиция Д. А. Шевчука<sup>4</sup>, который говорит нам о том, что при урегулировании каких-либо правоотношений с помощью судебного решения нужно опираться не на все судебное решение течь в течь и понимать его в буквальном смысле, а нужно рассматривать лишь фабулу решения, ее основную суть.

Судебные решения могут заполнять пробелы в законодательстве, совершенствовать его. Они никаким образом не уменьшают значимость закона, не умаляют его, потому что судебные решения, то есть решения судов высшей инстанции, основываются на самом законе. Практика демонстрирует, что все суды низшей инстанции при вынесении какого-либо решения, в первую очередь, основываются, ссылаются на закон, а затем уже учитывают решения судов высшей инстанции. Таким образом, из этих всех фактов мы наблюдаем, что судебные решения не противоречат принципу верховенства закона. Данную точку зрения разделяет Акопов Д.Р.<sup>5</sup>

Таким образом, анализируя все вышеизложенное, можно прийти к выводу, что судебное решение – это особый, даже «эксклюзивный» источник финансового права. Оно должно занимать подчиненную позицию по отношению к другим источникам финансового права, а также применяться в случае не противоречия абсолютно никаким принципам финансового права. Задача судов

---

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 207 и ст. 216 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Беларусь С.П. Лярского».

<sup>4</sup> Шевчук Д.А. Теория государства и права: учебное пособие Эксмо, 2009. С. 209.

<sup>5</sup> Акопов Д.Р. Подзаконные источники трудового права и акты судебного нормативного толкования // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 37.

высшей инстанции, в первую очередь – это применение права, а правотворческая функция должна являться второстепенной. Судебные решения как источник финансового права должны применяться в тех случаях, когда отсутствует какая-либо норма закона либо когда есть проблемы урегулирования противоречий в финансовом праве, то есть быть вспомогательным источником.

### **Л и т е р а т у р а**

1. Конституция РФ от 1993 г.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 13 июля 2015 г.).
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 207 и ст. 216 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Беларусь С.П. Лярского».
4. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. 2009.
5. Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. 2008.
6. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: 1999.
7. Павлова Н.Г. Учебное пособие по теории права. М.: РУДН, 2013.
8. Загайнова С.К. Судебный прецедент: проблемы правоприменения. 2002.
9. Общая теория права и государства / под ред. В.В.Лазарева. 2002.
10. Богданова Н.А. Конституционный суд Российской Федерации в системе конституционного права. 1997.
11. Журнал российского права. 2006. № 7.
12. Шевчук Д.А. Теория государства и права: учебное пособие. Эксмо, 2009.

**Дидигова Лаурита Руслановна,**  
*магистрант Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
75f1@mail.ru*

## **ELECTRONIC CUSTOMS DECLARATION**

This article deals with the concept of the electronic declaration. The procedure for its use, as well as the forms and methods. The analogy of the customs practices of foreign countries. Much attention is given to the transition paperless for an electronic form.

*Key words:* electronic declaration, Federal Customs Service, taxpayer, customs, Customs Code, Customs Union, EU, Electronic transit declaration, authorization, signature.

Federal Customs Service of Russia leads transfer on electronic declaration of customs transit. The transition to paperless technology for declaring the goods placed under the customs procedure of customs transit and will allow to reduce the terms of customs operations. Significantly raising the level of information interaction of customs bodies and participants of foreign economic activity, is able to provide automatic processing of data contained in the submitted documents. It is making increase efficiency of making decisions. The first electronic customs declaration was submitted in Russian Federation in 2002.

But this form of declaration did not become common at that time because it had no relevant legal basis and the customs offices were not adequately equipped. Electronic declaration and the submission of documents in electronic form for customs clearance were legally enshrined when the Customs Code was adopted in 2003. In 2004, the Federal Customs Service adopted several legal acts determining the procedure for electronic declaration, then it gradually began to be used by the customs authorities, and certain participants in foreign trade switched to that form of declaration. In 2008, electronic declaration received a new impetus when the Federal Customs Service developed the means for electronically declaring goods through the Internet.<sup>1</sup>

There are two methods used by The Federal Customs Service, first is getting declaration through the Internet where the declarant

---

<sup>1</sup> Roman Parfenov – E-declaration. URL: <http://www.themoscowtimes.com/sitemap/free/2009/12/article/electronic-customs-declaration/390614.html>

submits documents attached to the electronic declaration to the customs authorities, filling in the special electronic forms, inter alia order electronic declaration, the documents go through the scanner in unfrozmized form.

For these purposes, the FCS of Russia issued an order on February 18, 2015 № 62-р<sup>2</sup>, in which the customs authorities in the pilot area the experiment is conducted for the declaration of goods placed under the customs procedure of customs transit, in electronic form (hereinafter – the experiment). As part of the experiment realized the possibility of submission of the transit declaration and the documents on which it is filled in the form of electronic documents.

During the period from July 2015 more than 100 electronic transit declarations have been successfully registered with the customs authorities included in the pilot zone of the experiment. Electronic information exchange between the declarant and the customs authorities is carried out in real time, using the means of ensuring the integrity, availability and confidentiality of information.

Interaction of declarants and customs authorities of the declaration of goods placed under the customs procedure of customs transit, in electronic form is carried out with the use of electronic signatures issued by certification centers in the Russian Federation. Before submitting the data to the customs authorities all the documents previously placed in an electronic document archive of the declarant. The information system of customs authorities processing the data and assigns a unique identification number for each downloaded document. Electronic transit declaration (hereinafter – ECD) can be submitted to the customs authority within 30 days of receipt of the unique identification number.

Of customs operations at the Customs transit declaration in electronic form provides the ability to remotely ensure the necessary documents and information. Basically the declaration of transit procedures in advance, that is, before the actual arrival of the vehicle at a check-

---

<sup>2</sup> Распоряжение ФТС России от 18 февраля 2015 г. N 62-р «О проведении эксперимента по совершению таможенными органами таможенных операций при таможенном декларировании товаров, помещаемых под таможенную процедуру таможенного транзита, в электронной форме». URL <http://www.alta.ru/tamdoc/15a00062/>



point that contributes to a significant reduction in terms of placement of goods under the customs procedure of customs transit.

In addition, as part of the experiment the information contained in ECD can also be used as a pre-information to be granted at the arrival of the goods and vehicles, thereby increasing the capacity of border crossing points.

Electronic declaration will provide a single representation of participants of foreign trade documents required for customs operations, as well as the use of the documents submitted at all stages of customs clearance.

All we know it is new stage for Russian customs system, meanwhile EU has been used electronic form most of the union. The need for electronic declaration arose in consequence of the mass movement of counterfeit goods through the territory of the Customs Union (EU), at the end of the last century. Customs authorities puzzled questions on the fight against trafficking in illegal shipments of goods have implemented an electronic system for the inspection of incoming goods at the customs border. Electronic process took several years. It was unified customs laws, including the order of electronic document on the basis of international principles and standards. According to the principles of the International Convention on 05.17.73 «On the Simplification and Harmonization of Customs Procedures» (Kyoto Convention, 1999)<sup>3</sup>, can be achieved by simplification and harmonization of customs procedures at the maximum practical use of information technology. In accordance with the Kyoto Convention 7.4 «Application of Information Technologies»<sup>4</sup> law provides a way to exchange electronic business information, as an alternative to the requirements of the relevant documents on paper.

Barely we speak out about simple things such the transition paperless for an electronic form. But we need to talk about signature. Basically we've know with electronic declaration system EU. Curious to know what how it works in the custom of the United States. For what purposes it made? So, we've got some information on International

---

<sup>3</sup> "On the Simplification and Harmonization of Customs Procedures" (Kyoto Convention, Brussels, 26 June 1999). URL: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I273EN.pdf>

<sup>4</sup> REGIONAL INTEGRATION TRANSIT HANDBOOK. URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/resources/permanent-technical-committee/~media/B84AD920703C4BDDBB7087E30142B398.ashx>

Revenue Service (next IRS). It is said: ‘As with an income tax return submitted to the IRS on paper, the taxpayer and paid preparer (if applicable) must sign an electronic income tax return. Taxpayers must sign individual income tax returns electronically. There are currently two methods for signing individual income tax returns electronically (see Electronic Signature Methods below). Taxpayers must sign and date the Declaration of Taxpayer to authorize the origination of the electronic submission of the return to the IRS prior to the transmission of the return to IRS. The Declaration of Taxpayer includes the taxpayers' declaration under penalties of perjury that the return is true, correct and complete, as well as the taxpayers' Consent to Disclosure. The Consent to Disclosure authorizes the IRS to disclose information to the taxpayers' Providers. Taxpayers authorize Intermediate Service Providers, Transmitters and EROs to receive from the IRS an acknowledgement of receipt or reason for rejection of the electronic return, the reason for any delay in processing the return or refund and the date of the refund.

Taxpayers must sign a new declaration if the electronic return data on individual income tax returns is changed after taxpayers signed the Declaration of Taxpayer and the amounts differ by more than either \$50 to «Total income» or «AGI,» or \$14 to «Total tax,» «Federal income tax withheld,» «Refund» or «Amount you owe.» What do *Electronic Signature Methods* mean?

There are two methods of signing individual income tax returns with an electronic signature available for use by taxpayers. Both methods allow taxpayers to use a Personal Identification Number (PIN) to sign the return and the Declaration of Taxpayer.

Self-Select PIN is one of these methods. The Self-Select PIN method requires taxpayers to provide their prior year Adjusted Gross Income (AGI) amount or prior year PIN for use by the IRS to authenticate the taxpayers.

This method may be completely paperless if the taxpayers enter their own PINs directly into the electronic return record using key strokes after reviewing the completed return. Taxpayers may also authorize EROs to enter PINs on their behalf, in which case the taxpayers must review and sign a completed signature authorization form after reviewing the return. Also see IRS e-file Signature Authorization below.

Practitioner PIN is the other method and it does not require the taxpayer to provide their prior year AGI amount or prior year PIN. When using this method, taxpayers must always appropriately sign a completed signature authorization form (see IRS e-file Signature Authorization below). Taxpayers, who use the Practitioner PIN method and enter their own PINs in the electronic return record using key strokes after reviewing the completed return, must still appropriately sign the signature authorization form. Regardless of the method of electronic signature used, taxpayers may enter their own PINs; EROs may select and enter the taxpayers' PINs; or the software may generate the taxpayers' PINs; in the electronic return. After reviewing the return, the taxpayers must agree by signing an IRS e-file signature authorization containing the PIN. The following taxpayers are ineligible to sign individual income tax returns with an electronic signature using the Self-Select PIN:

Primary taxpayers under age sixteen who have never filed; and Secondary taxpayers under age sixteen who did not file the prior tax year. EROs should advise taxpayers to keep a copy of their completed tax return to assist with authentication in the subsequent year.

*IRS e-file Signature Authorization (Forms 8878 and 8879)*

Anytime an ERO enters the taxpayer's PIN on the electronic return, the ERO must, prior to submission of the return, complete an IRS e-file Signature Authorization form which must be signed by the taxpayer. Form 8879, IRS e-file Signature Authorization, authorizes an ERO to enter the taxpayers' PINs on individual income tax returns and Form 8878, IRS e-file Authorization for Form 4868 and Form 2350, authorizes an ERO to enter the taxpayers' PINs on Form 1040 extension forms. The ERO must keep Forms 8878 and 8879 for three years from the return due date or the IRS received date, whichever is later. EROs must not send Forms 8878 and 8879 to the IRS unless the IRS requests they do so. Note: Form 8878 is only required for Forms 4868 when taxpayers are authorizing an electronic funds withdrawal and want an ERO to enter their PINs.

The ERO may enter the taxpayers' PINs in the electronic return record before the taxpayers sign Form 8878 or 8879, but the taxpayers must sign and date the appropriate form before the ERO originates the electronic submission of the return. The taxpayer must sign and date the Form 8878 or Form 8879 after reviewing the return and ensuring the

tax return information on the form matches the information on the return. The taxpayer may return the completed Form 8878 or Form 8879 to the ERO by hand delivery, U.S. mail, private delivery service, fax, email or an Internet website. Only taxpayers who provide a completed tax return to an ERO for electronic filing may sign the IRS e-file Signature Authorization without reviewing the return originated by the ERO. The ERO must enter the line items from the paper return on the applicable Form 8878 or Form 8879 prior to the taxpayers signing and dating the form. The ERO may use these pre-signed authorizations as authority to input the taxpayer's PIN only if the information on the electronic version of the tax return agrees with the entries from the paper return.”<sup>5</sup>

Today electronic declaration it is one of the main ways to speed up the process of customs operations in which the customs authorities concerned. Using the technology of electronic declaration contributes significantly facilitate the work of the declarants, minimizing the number of paper documents, and most importantly, to make rapid and transparent exchange of documents and information.

**Дьяченко Анна Юрьевна,**  
*магистрант Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
anna.dyachenko.91@mail.ru*

## **ПУБЛИЧНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО: НАЧАЛО ПУТИ**

Статья раскрывает содержание понятия «Публичное экономическое право», опыт зарубежных стран и проблемы становления в России. Основное внимание в работе автор уделяет «публичному экономическому праву» как учебной дисциплине и отрасли права на примере зарубежных стран и развитию теории «публичного экономического права в России».

*Ключевые слова:* публичное право; публичное экономическое право; взаимодействие право и экономики.

---

<sup>5</sup> Signing an Electronic Tax Return (Updated 11/06/2014). URL: <https://www.irs.gov/uac/Signing-an-Electronic-Tax-Return>

Все проводимые сегодня в России преобразования так или иначе связаны с экономикой. Связь права и экономики весьма тесная: экономические отношения выражаются через юридические нормы, которые их легализуют; новые средства развития экономики (лизинг, ипотека, франчайзинг) санкционируются правом; государство непосредственно вмешивается в экономическую жизнь.

Но юристы зачастую игнорируют экономические понятия в нормах, а экономисты оставляют в стороне юридические элементы экономических механизмов. Для юристов экономические отношения – один из объектов правового регулирования. В этой связи возникает немало вопросов: какой круг экономических отношений регулируется правом, какова степень экономической свободы субъектов, занимающихся экономической деятельностью, в каких случаях и при каких условиях экономическая деятельность может быть ограничена, может ли экономика функционировать сама по себе, нужно ли государство экономике, какое влияние на национальную экономику оказывает международное право?

Во многих странах существует особая правовая отрасль, которая называется экономическим правом, или, чаще всего, публичным экономическим правом.

Для англосаксонской системы права, не придающей значения разграничению права на публичное и частное, понятие экономического права вообще не характерно (Великобритания, США), здесь ограничиваются гражданским правом. Не все так просто и в странах континентальной правовой системы – дискуссия о существовании экономического права ведется по сей день. Важно подчеркнуть исключительное значение для романо-германской правовой системы разграничения права на публичное и частное. Такие традиционные частноправовые отрасли, как гражданское и коммерческое право, связаны с экономическими отношениями напрямую. Но только с экономическими отношениями частных лиц. Идея экономического права как специального регулирования вопросов государственного вмешательства в экономику исходит из публичного права, деятельность экономических субъектов здесь не рассматривается. Специфическое право, применимое к экономике, чаще всего именуют публичным экономическим правом. Некоторые считают его отдельной правовой отраслью, хотя чаще всего речь идет об академической дисциплине. Собственно, публичное

экономическое право и родилось как академическая дисциплина, которая учитывает интервенции государства (на общегосударственном, региональном уровне и на уровне публичных органов и учреждений), а также разных частных обществ, ассоциаций, предоставляющих публичные услуги.

Дисциплина «публичное экономическое право», которая преподается сейчас во французских университетах, включает следующие вопросы:

- 1) экономическая администрация (органы публичной власти, отвечающие за решение тех или иных экономических вопросов);
- 2) планирование, региональное и территориальное развитие;
- 3) денежная и финансовая политика (статус Банка Франции, контроль финансовых операций со стороны государства, налоги)
- 4) государственная поддержка экономического развития;
- 5) ценовая политика и конкуренция;
- 6) внешняя торговля;
- 7) публичный коммерческий сектор (публичные предприятия, национализация, приватизация, государственный контроль).

Публичное экономическое право – вовсе не французская национальная теория, как это может показаться из-за обилия французской литературы. Практически во всех европейских государствах развито это направление.

В Германии еще раньше, чем во Франции (во всяком случае, это вечный спор юристов двух стран за пальму первенства), было разработано «право экономики», объединяющее юридические средства экономического руководства и вмешательства власти в экономическую деятельность. Параллельно в доктрине различаются понятия «экономической конституции» и административное право экономики. Экономическая конституция – это фундаментальная концепция государства по отношению к частной собственности, свободе контрактов, свободе предпринимательства, это природа и степень вмешательства государства в экономику, уровень частной инициативы на рынке и ее юридическая защита. Разумеется, все это содержится не только в Конституции ФРГ, но и в законах. Административное право экономики относится к реализации принципов экономической конституции. Таким образом, немецкие юристы разработали право экономики, означающее со-

вокупность довольно разнородных правил, применяемых к экономической деятельности. Французские же юристы предпочитают термин «экономическое право», которое, на их взгляд, не описательное, а более квалифицированное, междисциплинарное.

В современной Германии учеными выделяется право в сфере экономики как самостоятельная правовая отрасль, что называется самими авторами методологической условностью. В состав права в сфере экономики входят хозяйственное право (право экономики), торговое, предпринимательское, корпоративное право, право концернов и картельное право.

Итак, публичное экономическое право в ряде зарубежных стран – это учебная дисциплина, специфическим предметом которой являются вопросы государственного регулирования экономики в целом, экономической политики государства. При этом многие ученые отстаивают независимость публичного экономического права как отрасли права.

Развитие теории экономического права в России можно назвать парадоксальным. Предпринимательские отношения всегда считались гражданско-правовыми и в дореволюционной, и в новой России (эта мысль проводится в п. 1 ст. 2 современного ГК РФ). В Советском Союзе параллельно гражданскому развивалось хозяйственное право (которое на деле было административно-хозяйственным), распространявшее публичные начала на все имущественные отношения, в некоторых вариантах даже с участием граждан. Поэтому советское хозяйственное право – это оригинальное развитие западной идеи публичного экономического права в советскую эпоху. Однако нынешнее российское хозяйственное (предпринимательское) право, которое, подстраиваясь под Гражданский кодекс, быстро отбросило все «намекы» на связь с публичным правом, сохранило лишь название. В силу монистской концепции оно не имеет общих корней и с коммерческим (торговым) правом зарубежных стран.

Регулированием экономических отношений занят целый комплекс правовых отраслей, если не все. Уже не вызывает сомнений существование экономического законодательства, имеющего комплексный характер. Сюда входят вопросы государственных закупок и поставок, государственного имущества, государственного регулирования и контроля. Отражаются в законодательстве и

некоторые макроэкономические вопросы. На это экономическое законодательство сегодня «претендуют» гражданское, хозяйственное (предпринимательское) и административное право. Думается, что именно у административного права больше «прав» на отрасль экономического законодательства. Попытаемся обосновать. Во-первых, гражданское право ввиду имущественного характера регулируемых отношений почти целиком находится в плоскости «экономического права», и здесь нет специфики. Ее можно найти только в публично-правовых отраслях, которые изначально обладают другим набором методов и задачами более общего порядка. Поэтому интерес представляет выделение экономических отношений как объекта конституционного, административного, финансового права.

Во-вторых, содержание экономического законодательства определяют в основном нормы публично-правового характера. Активными участниками отношений, возникающих на основе реализации такого законодательства, являются органы государственной власти. Хотя звучат иные утверждения, государство на деле оставило за собой право определять стратегию экономического развития, устанавливать императивы и критерии экономической деятельности, контролировать действия хозяйствующих субъектов в установленных случаях.

В-третьих, российское хозяйственное право, будучи, по признанию большинства ученых, родственным гражданскому, тяготеет к частноправовой группе отраслей. Хозяйственное право и критикуется-то цивилистами за привнесение в регулирование имущественных отношений публичного начала как системы, даже в части, касающейся предпринимательских отношений. Вообще, по отношению к современному хозяйственному, а вернее сказать, предпринимательскому праву существует несколько позиций. Его считают, во-первых, отраслью законодательства, наукой и учебной дисциплиной, но не отраслью права. Причем преподавание курса «хозяйственное законодательство» даже приветствуется цивилистами. Во-вторых, частью гражданского права. М. И. Брагинский оценивает некоторые современные работы, посвященные коммерческому или торговому, предпринимательскому праву, как проводник идеи единства гражданского права, охватывающего и право предпринимательское. В-третьих, самостоятельной отраслью



права, которая одними учеными признается ветвью частного права, другими – комплексной отраслью. Предпринимательское (хозяйственное) право регулирует на основе сочетания публичных и частных интересов отношения в процессе осуществления предпринимательской деятельности, в том числе отношения по государственному регулированию экономики. Реально же хозяйственное право сегодня – это гибрид, пытающийся и охватить государственное регулирование экономики (административное право), и продублировать гражданское право.

Итак, публичное регулирование экономики – это часть административного права, не претендующая на освещение вопросов положения субъектов экономической деятельности. К сожалению, в российских учебниках административного права эта позиция не сформулирована. Максимум – раздел в Особенной части «Управление в экономической сфере», практически не изменившийся с советских времен. Правда, административисты все более склонны отмечать изменение предмета административного права, равно как и форм и методов государственной деятельности, в том числе в экономике.

На мой взгляд, частью предмета административного права должно стать публичное регулирование экономики.

Идеи публично-правового регулирования экономики неоднозначны и подвержены различного рода экономическим теориям; в то же время в ряде государств они оформлены публичным экономическим правом, являющимся ответвлением административного права. Российское же административное право отошло от экономики, даже там, где оно необходимо. Тому есть несколько причин.

Прежде всего, это историко-идеологические причины. Долгое отсутствие цельного правового регулирования экономики, практика административного вмешательства государственных органов привели к отождествлению понятий «административное» и «государственное», к тому, что государственное регулирование экономики ассоциируется с административным произволом. После тоталитарной эпохи Россия стремится к абсолютизму в либерализме, полностью отказываясь от государства. Либеральные теории, десятилетиями вызревавшие в развитых странах и дискутируемые там и сегодня, целиком приняты на веру. Возникают и

всерьез обсуждаются презумпции невмешательства государства в экономику, государство отождествляется только с преградами и бюрократией. Между тем очевидна утопичность подобных теорий, рынок существует в государстве, основная задача которого – обеспечить гражданам стабильность и безопасность. Даже самая либеральная теория не предлагает полностью выставить государство с его органами из экономики – концепция минимальной (либеральной) регуляции основана на уважении правил конкуренции, и означает, что если услугу предоставляет публичный оператор, у него просто нет особого статуса, государство участвует в экономике наравне с частными субъектами.

С идеологическими причинами связаны политические – непоследовательность экономических реформ, отсутствие четкой стратегии деятельности государства в экономике, не всегда продуманная приватизация, под которую подпадают даже стратегические объекты. К технико-юридическим причинам можно отнести стремительное развитие гражданского законодательства и «топтанье» на месте публичного права, его неадаптированность к изменившимся условиям, косность понятий и терминов, а также узурпацию Гражданским кодексом России публично-правовых понятий. Материальные условия влекут за собой процессуальные – недостаточная развитость регулирования и процедуры публично-правовых споров в области экономики, нежелание многих экономических субъектов судиться с государственными органами, отсутствие системы административной юстиции.

Все это обусловило неудачи концепции публичного экономического права в нашей стране. Различные части экономического законодательства либо изучаются сразу несколькими правовыми отраслями (государственные закупки), либо вообще никакой (экономическое прогнозирование, ценовая политика). Экономические теории без какого-либо правового опосредования проникают напрямую в законодательство. Раздробленность предмета не говорит в пользу экономических приоритетов развития. Между тем оформление публичного экономического права как науки и учебной дисциплины позволило бы решить наконец проблему нестыковок экономических и юридических воззрений, создать целостную концепцию отношений государства, права и экономики.

Концепция формирования и развития публичного экономического права отражает процессы специализации и интеграции в правовой сфере. Его формирование и развитие могут стать основой для введения учебной дисциплины «Публичное экономическое право» для обучения юристов, экономистов, управленцев.

**Ерохин Виктор Михайлович,**  
*соискатель,  
кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
v.erokhin.msk@gmail.com*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АЛКОГОЛЬНОГО РЫНКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В статье раскрывается влияние происходящих процессов глобализации на вектор административно-правового регулирования производства и оборота алкогольной продукции, а также рассматривается обратный процесс влияния государственного регулирования на глобализацию российского алкогольного рынка.

*Ключевые слова:* глобализация, алкогольный рынок, государственное регулирование, административно-правовое регулирование, алкогольная продукция.

Российский алкогольный рынок один из самых быстроразвивающихся рынков мира. Современная модель государственного регулирования производства и оборота алкогольной продукции достаточно молода и продолжает свое формирование в настоящее время. В условиях глобализации экономики на российский алкогольный рынок активно проникают транснациональные компании. Усиление взаимодействия и взаимозависимости экономических систем государств, интернационализация производства, обуславливают установление идентичных норм и условий ведения хозяйственной деятельности, в том числе на алкогольных рынках.

Таким образом, глобализация влияет на формирование системы государственного регулирования алкогольной отрасли.

Однако наблюдается и обратный процесс влияния государственного регулирования на глобализацию российского алкогольного рынка, которая не связана с международной глобализацией, а проявляется в уменьшении количества игроков, консолидации

участников рынка в крупные профессиональные объединения. В связи с этим, в настоящей статье глобализация алкогольного рынка рассматривается в двух аспектах:

1) глобализация в общепринятом понимании, которая выражается в объединение государственных рынков и расширение их границ в рамках Евразийского экономического союза;

2) процесс уменьшения количества субъектов предпринимательства на российском рынке алкогольной продукции, создание крупных общенациональных производителей, дистрибьюторов, ритейлеров или дилеров, консолидация участников рынка в профессиональные объединения.

Глобализация объективным образом влияет на формирование модели государственного регулирования многих отраслей экономики России, и алкогольный рынок не является исключением.

Шохин С.О. справедливо отмечает, что процессы глобализации выводят внешнюю торговлю в число приоритетных направлений внешней политики, поэтому успехи и затруднения в развитии регионального межгосударственного сотрудничества вызывают все больший интерес<sup>1</sup>.

Объединение государственных рынков и расширение их границ в рамках единого таможенного пространства и Евразийского экономического сообщества обуславливают определенную унификацию норм оборота алкогольной продукции, создание равных экономических условий для участников алкогольного рынка, исключение ценовых конкурентных преимуществ алкогольной продукции из стран Евразийского экономического союза.

В связи с вступлением России во Всемирную торговую организацию нашим производителям сложнее оставаться конкурентоспособными как на зарубежном, так и на отечественном рынке.

Сегодня возрастает роль и значение таможенного регулирования как элемента государственного управления внешнеторговой деятельностью в условиях глобализации мировой экономики и присоединения России к Всемирной торговой организации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шохин С.О. ЕАЭС и международные конвенции // Международное публичное и частное право. 2015. № 4. С. 14–17 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Там же.

Создание Евразийского экономического союза и Таможенного союза стало объективной необходимостью поддержания конкурентоспособности товаров, в том числе и алкогольной продукции на мировом рынке.

В соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе одной из общих задач государств-членов союза является усиление конкурентоспособности национальных экономик в рамках глобальной экономики<sup>3</sup>.

С целью установления на таможенной территории Таможенного союза единых обязательных для применения и исполнения требований к алкогольной продукции, обеспечения свободного перемещения алкогольной продукции, выпускаемого в обращение на единой таможенной территории Таможенного союза разработан проект Технического регламента Таможенного Союза о безопасности алкогольной продукции<sup>4</sup>.

В настоящее время рассматривается предложение Росалкогольрегулирования о создании единой базы выданных марок для алкогольной продукции, произведенной в странах Таможенного союза. Указанные предложения Федеральная служба озвучила при подготовке соглашения об обороте этилового спирта и алкогольной продукции на территории Таможенного союза. Задача этого документа – создать единый рынок алкоголя и обеспечить равные конкурентные условия для хозяйствующих субъектов, снять барьеры для торговли внутри Таможенного союза<sup>5</sup>.

Представляется, что создание единой базы выданных марок для алкогольной продукции потребует объединения соответствующих информационных систем стран Таможенного союза, образование единого надгосударственного органа, контролирующего выдачу единых марок, а также организации, которая непосредственно будет осуществлять выпуск акцизных марок на территории Таможенного союза.

Однако для эффективного действия подобного механизма необходимо установление общего для всех государств – членов

---

<sup>3</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе // СПС «Консультант Плюс»

<sup>4</sup> URL: [www.eurasiancommission.org/.../TP%20TC%20Алкоголь%20ВГС.pdf](http://www.eurasiancommission.org/.../TP%20TC%20Алкоголь%20ВГС.pdf) (дата обращения: 24.10.2015 г.).

<sup>5</sup> URL: [http://www.tsouz.ru/eek/RSEEK/RKEEK/13z/Documents/P\\_69\\_1.pdf](http://www.tsouz.ru/eek/RSEEK/RKEEK/13z/Documents/P_69_1.pdf) (дата обращения: 17.10.2015 г.).

Таможенного союза порядка налогообложения и маркировки алкогольной продукции.

В настоящее время создалась ситуация, когда отсутствие согласованной акцизной политики в государствах-членах Таможенного союза, а именно значительные различия в уровне ставок акцизов на алкогольную продукцию приводит к потерям доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, снижению конкурентоспособности отечественной алкогольной продукции, а также к правонарушениям на алкогольном рынке Российской Федерации и резкому снижению уровня его легальности.

Ставка акциза на водку в Российской Федерации составляет 500 рублей за один литр безводного спирта, в то время как в Республике Казахстан такой акциз составляет 196 рублей. Принимая во внимание относительно дешевое сырье, используемое для производства водки в Республике Казахстан, цена такой водки в среднем в 2,5 раза ниже цены отечественной водки<sup>6</sup>.

В целях создания единого рынка алкоголя на территории Таможенного союза и обеспечения равных конкурентных условий для хозяйствующих субъектов, снятия административных барьеров для торговли необходима унификация законодательства стран – членов Таможенного союза в отношении акцизов и налоговых сборов, порядка осуществления учета объемов оборота, импорта и экспорта алкогольной продукции.

В условиях глобализации рынка данная унификация – это неизбежный и закономерный процесс. «Глобализация объективно ведет к проявлению наднациональных/транснациональных элементов правового регулирования управления различных сегментов национальной экономики»<sup>7</sup>.

Глобализационные процессы, связанные с объединением рынков в рамках Евразийского экономического союза заставили государство предпринять оперативные меры.

В утвержденном Правительством РФ Плане мероприятий по стабилизации и развитию конкуренции на алкогольном рынке предусмотрено сближение ставок акцизов на алкогольную

---

<sup>6</sup> URL: <http://tass.ru/ekonomika/1456351> (дата обращения: 17.10.2015 г.).

<sup>7</sup> Мамедов А.А. Международное право в управлении экономикой в условиях глобализации // Международное публичное и частное право. 2014. № 6. С. 14–16.

продукцию в государствах – членах Евразийского экономического союза<sup>8</sup>.

Кроме того, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка разработала законопроект, которым предлагается ограничить ввоз в Российскую Федерацию из государств-членов Таможенного союза в целях, не связанных с предпринимательской деятельностью, алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 28 процентов объема готовой продукции до 5 литров на одно лицо и установить административную ответственность за нарушение вышеуказанного ограничения<sup>9</sup>.

Таким образом, глобализация влияет на формирование системы государственного регулирования алкогольного рынка.

Современная ситуация в алкогольной отрасли характеризуется огромным количеством нелегальной продукции на рынке, злоупотреблением алкоголем среди населения, низким уровнем акцизных отчислений в бюджет от одного из самых потребляемых видов продукции.

Все вышеуказанные проблемы обусловили необходимость внесения многочисленных изменений и дополнений в законодательство, регулирующее алкогольную индустрию. В Федеральном законе от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) появился ряд новых требований направленных на ограничения оборота алкогольной продукции, ужесточились лицензи-

---

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2015 № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Росалкогольрегулированием) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 12.12.2014) // СПС «Консультант Плюс».

онные требования, предъявляемые к представителям алкогольного бизнеса<sup>10</sup>.

В 2011 г. завершилось перелицензирование основной массы игроков алкогольного рынка – производителей, импортеров, дистрибьюторов. Проверяющие в течение года выполнили больше чем 3,8 тысячи выездных мероприятий, число операторов рынка после которых сократилось на 22 % (с 2630 до 2041). На четверть стало меньше алкогольных лицензий (снизилось их количество с 3037 до 2264). Намного больше понесли потери производители: за 2011 г. количество ликероводочных и спиртовых заводов уменьшилось до 32 %, предприятий осталось всего 341. Меньше всего досталось оптовикам: их число уменьшилось на 19 %, и осталось 1690 организаций<sup>11</sup>.

Глобализация российского алкогольного рынка выражается также в том, что крупные компании, владельцы общенациональных брендов, активно выходят на российский рынок, осваивая всё новые территории и тесня региональных производителей. Следует отметить, что формирующееся отраслевое законодательство способствует данному процессу.

Так, в настоящее время рассматривается вопрос об изменении принципа распределения акцизов на крепкий алкоголь. Сейчас 40 % акциза остается у региона, где находится уплачивающий налоги завод-производитель, а 60 % направляется в федеральный бюджет. Планируется, что акцизы будут целиком уходить в федеральный бюджет, а потом часть будет возвращаться регионам. Но распределяться она будет не в зависимости от производства, как сейчас, а в зависимости от розничных продаж: чем больше продал – тем больше получил<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Российская газета. 19.01.1999. № 9.

<sup>11</sup> URL: <http://www.winecask.ru/news/o-kontrafaktnom-alkogole-rosalkogol-posporils-rosstatom/> (дата обращения: 21.10.2015 г.).

<sup>12</sup> URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949993964758> (дата обращения: 21.10.2015 г.).



При таком порядке распределения акцизов у региональных властей не будет мотивации закрывать собственные рынки сбыта для продукции, выпущенной в других областях.

Очевидно, что предлагаемая система сбора акцизов позволит крупным предприятиям федерального масштаба беспрепятственно осваивать новые региональные рынки. При равных условиях обращения алкогольной продукции местного производства и алкогольной продукции общенационального уровня, ввозимой на территорию субъекта Российской Федерации, конкурировать местным производителям с крупными компаниями будет сложно.

Также стоит остановиться еще на одном изменении в правовом регулировании отрасли, которое привело к сокращению количества мелких региональных производителей алкогольной продукции. Так, Федеральным законом № 181-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, в соответствии с которыми была исключена возможность получения субсидий по подакцизным товарам<sup>13</sup>. В первую очередь закон затронул производителей алкогольной продукции, которые лишились субсидий из региональных бюджетов в виде возврата части акциза.

В результате бизнес многих небольших региональных производителей стал нерентабельным без соответствующего субсидирования.

Следует отметить, что в настоящее время рассматривается новый пакет законодательных изменений, устанавливающих дополнительные ограничения для производства и оборота алкогольной продукции<sup>14</sup>.

Однако, ужесточение требований в отношении производителей, продавцов и поставщиков спиртного, резкий рост акцизов и минимальных цен на алкогольную продукцию повлекли за собой не только сокращение числа производителей, но и снижение уровня продаж легальной продукции и создали дополнительные риски роста теневого оборота алкогольной продукции.

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 № 181-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части предоставления грантов» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3473.

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2015 № 2413-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке» // СПС «Консультант Плюс».

Глобализация алкогольного рынка выражается также в объединении участников рынка в профессиональные организации.

Так, Федеральным законом № 171-ФЗ с 1 июня 2015 г. предусматривается создание саморегулируемой организации виноградарей и виноделов, некоммерческой организации, основанной на членстве и объединении в своем составе организации, осуществляющие производство и оборот винодельческой продукции и сельскохозяйственных товаропроизводителей<sup>15</sup>.

Основная идея такого профессионального объединения заключается в передаче государством контрольных функций саморегулируемой организации виноградарей и виноделов.

Развитие института саморегулирования на алкогольном рынке является объективной необходимостью повышения качества и безопасности алкогольной продукции, создания системы внутрирыночного контроля за соблюдением законодательства в регулируемой области, позволит выявить недобросовестных участников алкогольного рынка. За счет саморегулирования рынок может сам себя отчистить от нелегальных игроков.

Следует отметить, что появление саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики это мировой тренд. Во всем цивилизованном мире практикуется передача части полномочий государства профессиональным объединениям, которые отвечают за развитие той или иной сферы деятельности.

Проведенный анализ внесенных изменений в законодательство, регулирующего алкогольную отрасль, позволяет сделать вывод, что сам законодатель создает правовые предпосылки для глобализации российского алкогольного рынка и делается это целенаправленно. Государство заинтересовано «убирать» с алкогольного рынка игроков небольшого масштаба, так как производство и оборот алкогольной продукции будет намного легче контролироваться, если останутся легальные крупные производители, приносящие доход бюджету. В данных условиях ключевым фактором

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Российская газета. 19.01.1999. № 9.

развития алкогольной отрасли является сохранение и защита конкуренции, а также обеспечение баланса частных и публичных интересов.

Резюмируя все вышеизложенное, следует сказать, что в современных условиях необходимо обеспечить благоприятные условия для хозяйственной деятельности добросовестных участников алкогольного рынка, создать механизмы стимулирования представителей алкогольного бизнеса к законному осуществлению предпринимательской деятельности. Для достойной конкуренции алкогольной продукции необходимо соблюдать ее основные свойства: безопасность и качество. Выпуская высококачественную продукцию, российские производители алкоголя смогут быть конкурентоспособными и занять существенный сегмент мирового рынка, лишив экономического смысла нелегальное производство и оборот алкогольной продукции.

**Жукова Мария Евгеньевна,**  
*аспирант кафедры административного и финансового права  
Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
mzh.law@gmail.com*

### **ЦЕЛЕВЫЕ КАПИТАЛЫ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье рассматриваются отдельные аспекты проявления процессов юридической глобализации в сфере деятельности некоммерческих организаций, рассматриваются особенности правового регулирования некоммерческих организаций-собственников целевого капитала как юридических лиц публичного права.

*Ключевые слова:* некоммерческая организация, целевой капитал некоммерческой организации, эндаумент, юридическое лицо публичного права.

Влияние глобализации распространяется в различных сферах общественных отношений, в том числе и в сфере деятельности российских некоммерческих организаций. В благотворительной сфере процесс глобализации привел к появлению и развитию в России эндаументов (целевых капиталов некоммерческих органи-

заций) – широко распространенных и успешно функционирующих в США, Великобритании и других странах.

Интеграция в российское законодательство эндаумента (endowment)<sup>1</sup> – явления появившегося в англосаксонском праве, привела не только к внедрению в России нового механизма финансирования некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры и иных социально значимых сферах, но и способствовала появлению новых организаций, уникальных по своему публично-правовому статусу.

До принятия Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевых капиталов некоммерческих организаций»<sup>2</sup> (далее – Закон «О целевом капитале») российское законодательство не знало такого понятия, как целевой капитал некоммерческой организации. В то время как в западных странах под эндаументом традиционно подразумевают совокупность активов, пожертвованных некоммерческой организации с целью аккумуляции, последующего инвестирования и получения дополнительного дохода, который расходуется на текущие нужды некоммерческой организации, реализующей социально важную функцию.<sup>3</sup>

Закон «О целевом капитале» определяет целевой капитал как часть имущества некоммерческой организации, которая формируется и пополняется за счет пожертвований, внесенных в порядке и в целях, которые предусмотрены указанным федеральным законом, и (или) за счет имущества, полученного по завещанию, а также за счет неиспользованного дохода от доверительного управления указанным имуществом и передана некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании в целях получения дохода, используемого для финансирования уставной

---

<sup>1</sup> Происходит от англо-нормандского *endover*, *en* – + старофранцузского *douer* (латинского *dotare*) – дарование, подарок, вклад, наделение невесты приданным.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 1 (1 ч.), ст. 38.

<sup>3</sup> См. напр.: Гарвардский университет (Harvard University): официальный сайт. URL: <http://www.harvard.edu/about-harvard/harvard-glance/endowment> (дата обращения: 20.10.2015); Принстонский университет (Princeton University): официальный сайт. URL: <http://giving.princeton.edu/ways-give/capital-giving> (дата обращения: 20.10.2015 г.).

деятельности такой некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций, в порядке, установленном указанным федеральным законом (п. 1 ст. 2 Закона «О целевом капитале»).

Представителями отечественной науки предпринимались попытки исследования сущности целевого капитала как правового явления с позиции теории гражданского права, а также в рамках экономических дисциплин. Однако проблематика целевого капитала не может оставаться предметом исключительно цивилистических исследований ввиду специфики анализируемого предмета, который является российским аналогом зарубежного эндумента традиционно создаваемого в особом порядке для реализации общественно значимых, публичных целей.

Важность отношений, попадающих в поле регулирования Закона «О целевом капитале» и необходимость адаптации заимствованного положительного опыта зарубежных стран к условиям современного российского правового порядка свидетельствуют об актуальности исследования проблематики целевого капитала некоммерческих организаций в рамках публичного права.

Уникальность правового режима целевого капитала некоммерческих организаций предопределена не только общественно значимыми целями его формирования и использования, но и публичным характером некоммерческой организации-собственника целевого капитала.

Понятия «некоммерческая организация-собственник целевого капитала» и «специализированная организация управления целевым капиталом», впервые введены Законом «О целевом капитале», который является специальным законом, на основе которого создаются указанные организации. Понятие некоммерческая организация-собственник целевого капитала шире по смыслу, чем понятие специализированная организация управления целевым капиталом. Специализированная организация управления целевым капиталом одновременно является и собственником целевого капитала. Различия между указанными понятиями определяют возможные подходы к формированию целевого капитала некоммерческой организации и особенности правового статуса указанных организаций.

В соответствии с Законом «О целевом капитале» возможны два варианта формирования целевого капитала. Первый вариант

предполагает право собственности на целевой капитал той некоммерческой организации, которая одновременно является получателем дохода от него<sup>4</sup>. В литературе первый вариант целевого капитала также называется «внутренний» и он может быть сформирован некоммерческой организацией, созданной в организационно-правовой форме *фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда* или *религиозной организации*. Второй вариант предполагает, что собственником целевого капитала является *специализированная некоммерческая организация*, которая создается и функционирует исключительно для целей формирования целевого капитала, передачи его в доверительное управление и распределения дохода от целевого капитала в пользу других некоммерческих организаций (одной или нескольких)<sup>5</sup>, которые в данном случае являются получателями дохода от целевого капитала. Второй вариант целевого капитала также называется «внешний».<sup>6</sup>

Специализированная организация управления целевым капиталом может создаваться только в организационно-правовой форме *фонда* и представляет собой новый, уникальный по своему правовому статусу вид некоммерческой организации, создаваемой в особом порядке для реализации публичной функции. Данному виду организаций запрещено осуществлять какие-либо виды платной деятельности. Иные некоммерческие организации-собственники целевого капитала, не являющиеся специализированными организациями, вправе осуществлять только те виды платной деятельности, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2007 г. № 1227-р «О перечне видов платной деятельности, которую вправе

---

<sup>4</sup> Доход от целевого капитала – это доход от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, а также часть имущества, составляющего целевой капитал, определяемая в соответствии с Законом «О целевом капитале», которые передаются получателям (получателю) дохода от целевого капитала.

<sup>5</sup> Государственные корпорации, политические партии и общественные движения не могут быть получателями дохода от целевого капитала.

<sup>6</sup> Субанова О.С. Фонды целевых капиталов некоммерческих организаций: формирование, управление, использование. М.: КУРС; ИНФРА-М, 2011. 120 с.

осуществлять некоммерческая организация-собственник целевого капитала».<sup>7</sup>

Некоммерческая организация-собственник целевого капитала обладает специфическими признаками, позволяющими индивидуализировать ее среди иных некоммерческих организаций, созданных в аналогичных организационно-правовых формах. Во-первых, структура обособленного имущества некоммерческой организации-собственника целевого капитала состоит из *собственного имущества некоммерческой организации* в традиционном понимании ст. 25 Федерального закона «О некоммерческих организациях»<sup>8</sup> (далее – собственное имущество) и *имущества, составляющего целевой капитал (эндаумент)*. Нормами публичного права установлен специальный режим имущества, составляющего целевой капитал, в связи с чем объем прав некоммерческой организации по пользованию и распоряжению собственным имуществом и целевым капиталом существенно различается. Во-вторых, структура органов управления указанной организации включает *совет по использованию целевого капитала*, который не только осуществляет контроль за соблюдением организацией норм действующего законодательства, что характерно для попечительского совета некоммерческой организации, но и реализует функцию публичного финансового контроля. В-третьих, на некоммерческую организацию-собственника целевого капитала Законом «О целевом капитале» возложены обязанности по подготовке специальной отчетности, проведению обязательного аудита и раскрытию информации.

Некоммерческая организация-собственник целевого капитала обладает признаками юридического лица публичного права, разработанным в теории юридического лица публичного права<sup>9</sup>:

– характеризуется организационным единством, выражающимся в определенной внутренней структуре и в единстве воли и цели, т.е. выступает как организация;

– обладает собственной публичной правосубъектностью (а в случаях, определенных законом, и гражданской правосубъектно-

---

<sup>7</sup> Российская газета. 26.09.2007. № 213.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

<sup>9</sup> Юрическое лицо публичного права: вопросы теории / О.А. Ястребов. М.: Наука, 2010. 383 с.

стью), которая создается на принципе разделения ее прав, обязанностей, ответственности и прав, обязанностей и ответственности составляющих ее лиц – участников, членов, учредителей, граждан и т.д.;

– обладает собственными идентифицирующими признаками (наименование, организационно-правовая форма и др.), позволяющими индивидуализировать ее среди других субъектов права;

– некоммерческая организация-собственник целевого капитала реализует не просто общие, а общественные, публичные интересы (имеет особое целевое назначение) в следующих социально значимых сферах: образование, наука, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт (за исключением профессионального спорта), искусство, архивное дело, социальная помощь (поддержка), охрана окружающей среды, оказание гражданам бесплатной юридической помощи и осуществление их правового просвещения, а также в целях функционирования общероссийского обязательного общедоступного телеканала общественного телевидения; формирование целевого капитала и использование, распределение дохода от целевого капитала на иные цели не допускаются (ст. 3 Закона «О целевом капитале»);

– создается в особом порядке, определенном нормами публичного права, порядок принятия решения о государственной регистрации организации Министерством юстиции Российской Федерации регулируется соответствующим административным регламентом, утвержденным Приказом Минюста России от 30.12.2011 № 455 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций»<sup>10</sup>;

– некоммерческая организация-собственник целевого капитала не обладает властными полномочиями, но интегрирована в политическую систему общества.

В общетеоретической системе юридических лиц публичного права<sup>11</sup> некоммерческая организация-собственник целевого капитала по *формальному критерию* относится к негосударственным

---

<sup>10</sup> Российская газета. 16.03.2012. № 58.

<sup>11</sup> Ястребов О.А. Указ. соч. С. 308–311.



юридическим лицам публичного права. По *материальному критерию* некоммерческие организации-собственники целевого капитала могут быть подразделены на производные или корпоративные в зависимости от их организационно-правовой формы.

Как отмечалось ранее, некоммерческие организации-собственники целевого капитала могут создаваться исключительно в организационно-правовой форме *фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации*. Таким образом, некоммерческая организация-собственник целевого капитала, созданная в организационно-правовой форме:

– *автономной некоммерческой организации, общественной организации, или религиозной организации* классифицируется как *негосударственное корпоративное функциональное юридическое лицо публичного права*;

– *фонда, общественного фонда* классифицируется как *негосударственное производное юридическое лицо публичного права*.

Анализируя приведенные характеристики можно сформулировать вывод о необходимости придания некоммерческой организации-собственнику целевого капитала статуса юридического лица публичного права.

Следует обратить внимание на то, что на современном этапе развития института целевого капитала возникает ряд проблем при взаимодействии с публичной администрацией по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций-собственников целевого капитала, налогообложения и предоставления отчетности, связанных как с отсутствием единообразных стандартов оказания соответствующих государственных услуг, так и дефиниционной неопределенностью отдельных понятий. Это, в свою очередь, порождает необходимость более глубокого исследования проблематики целевого капитала как объекта публично-правового регулирования и некоммерческой организации-собственника целевого капитала как юридического лица публичного права, а также совершенствования законодательства в отношении уже созданных целевых капиталов.

**Задорин Максим Юрьевич,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры международного права  
и сравнительного правоведения,  
Северный (Арктический) федеральный университет  
имени М.В. Ломоносова,  
m.zadorin@narfu.ru, zadorin@hotmail.com

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ «КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ» В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Статья раскрывает практику реализации «культурных прав» в Чеченской Республике. Культурные права являются коллективными правами и составляют основу национальной идентичности конкретной этнической общности. В настоящее время в теории конституционного права тематика культурных прав как коллективных прав достаточно широко раскрыта лишь в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Вместе с тем культурные права присущи всем народам, которые имеют право на поддержку и защиту своей самобытности.

*Ключевые слова:* культурные права; коллективные права; права народов; конституционное право; Российская Федерация; Чеченская Республика; региональное законодательство; регионализм; субъекты Российской Федерации

### **Введение**

Указом Президента Чеченской Республики от 9 апреля 2007 г. № 110 «О Концепции государственной национальной политики Чеченской Республики» (далее – Концепция) установлены основы государственной политики Чеченской Республики с учетом историко-культурных особенностей, проблем возрождения и развития основных сфер жизнедеятельности многонационального народа Чеченской Республики, а также современной этнополитической обстановки в республике<sup>1</sup>. В Концепции подчеркивается необходимость сохранения и развития языков и культур чеченцев, всех этнических групп, объективное освещение их истории, а также возрождение народных обычаев и традиций, способствующих гармонизации отношений между гражданами (индивидуальные права) и сообществами (коллективные права). Таким образом, за-

---

<sup>1</sup> Указ Президента Чеченской Республики от 9 апреля 2007 года № 110 «О Концепции государственной национальной политики Чеченской Республики» // Вести Республики. 2007. 17 апр.

кладываются основы реализации чеченским народом, как титульной нацией, а также другими народами, проживающими на территории Республики, культурных прав.

### **Защита традиционной семьи**

Конституция Чеченской Республики (Нохчийн Республика) в части 1 статьи 2 закрепляет норму, согласно которой источником государственной власти в Чеченской Республике является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации<sup>2</sup>.

Особый интерес с точки зрения реализации культурных прав народа представляют части 3 и 4 статьи 35 Конституции Чеченской Республики, в которых установлено, что трудоспособные дети, достигшие 18 лет, обязаны заботиться о родителях, а общепризнанные традиции и обычаи народов Чеченской Республики – уважение к старшему, женщине, людям различных религиозных убеждений, гостеприимство, милосердие – священны, охраняются Конституцией Чеченской Республики и законами Республики.

Данные нормы связаны с укоренившимися в чеченском обществе представлениями о чести, благородстве и милосердии. Они имеют ярко выраженный культурный фундамент и относятся к «адатам», которые так и переводятся как «обычаи, традиции»<sup>3</sup>. Важно отметить, что отношение к «адатам» в Чеченской Республике носит сакраментальный характер, и их нередко ставят выше религиозных исламских норм, которые по своей нормативной нагрузке могут быть более либеральными<sup>4</sup>. Это может касаться как внешнего вида, так и правил поведения в обществе. К примеру,

---

<sup>2</sup> Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 года. Официальный сайт Главы и Правительства Чеченской Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.chechnya.gov.ru/page.php?г=63> (дата обращения: 21 сентября 2015 года).

<sup>3</sup> Елфимов В.О. Региональные особенности обычного права (адата) чеченцев XV–XX вв. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского. Научно-исследовательская часть, 2008. Т. 21. С. 274–276.

<sup>4</sup> Адааты – культура этноса нохчо. Свод чеченских адатов. Официальный сайт Министерства Чеченской Республики по национальной политике, внешним связям, печати и информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minnac-chr.ru/images/23.pdf> (дата обращения: 21 сентября 2015 г.).

согласно чеченским адатам совершенно недопустимо мужчине появляться на публике в шортах. Считается, что мужчина имеет право показывать свои обнаженные ноги лишь своей законной супруге. В противном случае нарушение адата считается оскорбительным, а подобное поведение подлежит пресечению со стороны общества<sup>5</sup>. Особое же отношение к родителям является Сунной пророка Мухаммеда: «1457. Передают, что ‘Абдуллах ибн ‘Амр, да будет Всевышний Аллах доволен им и его отцом, рассказывал, что Пророк, мир ему и благословение Аллаха, сказал: «Аллах доволен тогда, когда довольны родители, и Аллах негодует тогда, когда негодуют родители.»<sup>6</sup>.

Особую роль в чеченском обществе отводят женщине, как матери и хранительнице домашнего очага. Указом Президента Чеченской Республики от 02 февраля 2009 года № 39 (далее – Указ № 39) была установлена памятная дата – «День чеченской женщины», который ежегодно празднуется в третье воскресенье сентября<sup>7</sup>. В пункте 1 Указа № 39 отмечен факт «выдающихся заслуг чеченской женщины в становлении и развитии Чеченской Республики, отдавая дань уважения массовому подвигу 46-ти девушек, героически погибших при переправе через Терек после падения села Дади-Юрт 15 сентября 1819 года», а также учитывается «проявленная высочайшая ответственность за судьбы чеченского народа при депортации 1944 года, а также в событиях 1994–2004 годов». Главная цель праздника – усиление роли чеченской женщины в жизни общества.

Также среди отличительных особенностей культурного кода чеченцев является повышенная степень религиозности, которая отражается в существующей политико-правовой реальности Чеченской Республики.

---

<sup>5</sup> Памятка для туристов. Официальный сайт Комитета Правительства Чеченской Республики по туризму [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.chechentourism.ru/?page\\_id=821](http://www.chechentourism.ru/?page_id=821) (дата обращения: 21 сентября 2015 г.).

<sup>6</sup> Хадисы. Булуг аль-Марам – 1457. «Хадисы. IslamNews.ru» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hadith.islamnews.ru/?p=1519> (дата обращения: 21 сентября 2015 г.).

<sup>7</sup> Указ Президента Чеченской Республики от 02 февраля 2009 года № 39 «Об установлении дня Чеченской женщины» // Вести Республики. 2009. 20 фев.

Несомненно, особую ценность в Чеченской Республике имеет образ матери, поэтому региональная власть старается активно поддерживать многодетные семьи (особенно матерей, имеющих восемь и более детей до 18 лет, а также матерей, родивших тройню и четверню)<sup>8</sup>. Данная практика обусловлена, прежде всего, укоренившимися в чеченском обществе исламскими нормами о многодетности. В частности, в Сунне пророка Мухаммеда указывается на следующее: «962–963. Передают, что Анас ибн Малик, да будет доволен им Всевышний Аллах, также рассказывал, что Посланник Аллаха, мир ему и благословение Аллаха, приказывал жениться и категорически запрещал давать обет безбрачия. Он говорил: «Женитесь на любящих и часто рожающих женщинах, и я буду гордиться вашим числом перед другими пророками». Этот хадис передал Ахмад, и Ибн Хиббан назвал его достоверным. Похожий хадис также передали Абу Давуд, ан-Насаи и Ибн Хиббан со слов Ма‘каля ибн Йасара, да будет доволен им Всевышний Аллах.»<sup>9</sup>.

На муниципальном уровне в целях реализации Единой концепции духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики, утвержденной Главой Чеченской Республики 14 февраля 2013 года, утверждены общие требования к традиционной чеченской свадьбе «Нохчийн ловзар»<sup>10</sup>. В число таких требований входит запрет на распитие спиртных напитков на территории арендуемого для проведения свадебной церемонии ресторана или банкетного зала, а также запрет на открытие стрельбы из любого вида оружия.

---

<sup>8</sup> Распоряжение Президента Чеченской Республики от 25 ноября 2009 года № 223-рп «О праздновании дня матери в Чеченской Республике». Документ опубликован не был. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Хадисы. Булуг аль-Марам – 962–963. Сайт «Хадисы. IslamNews.ru» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hadith.islamnews.ru/?p=897> (дата обращения: 21 сентября 2015 г.).

<sup>10</sup> Распоряжение мэрии города Грозный от 29 сентября 2015 года № 848 «Об утверждении общих требований к традиционной чеченской свадьбе «Нохчийн ловзар». Сайт Департамента культуры мэрии г. Грозный [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.depcult95.com/#!----/c1kqw> (дата обращения: 1 октября 2015 г.).

### **Ограничение продажи и распития алкоголя**

На территории Чеченской Республики как субъекте Российской Федерации в соответствии с пунктом 3.1 статьи 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>11</sup>, предусматривающей право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции, установлено ограничение времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции, определив время продажи указанной продукции ежедневно с 08 до 10 часов.

Данные требования установлены Указом Президента Чеченской Республики от 17 февраля 2009 года № 52 «Об ограничении времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции на территории Чеченской Республики» (далее – Указ № 52)<sup>12</sup>. Пунктом 2 Указа № 52 установлена рекомендация руководителям всех организаций принимать во внимание желание и волю большинства граждан исполнять религиозный долг в социальных и других условиях, способствующих соблюдению окружающими и всеми членами общества традиционных поведенческих норм нравственности, воздерживаться от осуществления на территории Чеченской Республики деятельности по розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей продукции во все дни поста священного месяца Рамадан, а также в дни разговения. Как видно из положения пункта 2 Указа № 52 основной мотив при принятии нор-

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // Российская газета. 2009. 19 янв.

<sup>12</sup> Указ Президента Чеченской Республики от 17 февраля 2009 года № 52 «Об ограничении времени розничной продажи алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции на территории Чеченской Республики» // Вести Республики. 2009. 25 фев.

мы по ограничению продажи алкоголя на территории Чеченской Республики связан с уважением культурных прав мусульманского сообщества. Согласно канонам ислама употребление алкоголя строго запрещено, это установлено религиозной нормой, отраженной в Коране в суре 5 «аль-Маида» («Трапеза») в 90 аяте: «О верующие! Воистину, и нет сомнений, спиртное [все, что опьяняет разум, рассудок], азартные игры, идола [различные формы язычества, жертвоприношения идолам] и гадания – мерзость (грязь, гнусность, скверна) из дел Сатаны. Сторонитесь же этого! Возможно, вы преуспеете»<sup>13</sup>.

### **Содействие межнациональному примирению**

Несмотря на непростые многовековые взаимоотношения России и Чечни руководством Чеченской Республики предпринимаются все необходимые шаги для межнационального диалога и примирения.

Указом Президента Чеченской Республики от 11 апреля 2011 года № 67 установлена памятная дата – 10 мая, которая «служит напоминанием

о трагических событиях, происходивших на территории Чеченской Республики в течение многих поколений, и которые повлияли на то, что народы Чеченской Республики понесли «невосполнимые потери людского потенциала и утраты в сфере экономического, социально-культурного и иного развития». Также в Указе говорится о памяти «всех соотечественников, героически павших при защите Отечества»<sup>14</sup>.

Также распоряжением Главы Чеченской Республики от 21 марта 2012 года № 26-рг был определен план мероприятий по подготовке и проведению празднования в Чеченской Республике 1150-летия зарождения российской государственности<sup>15</sup>, в рамках

---

<sup>13</sup> Священный Коран. Сайт «Коран онлайн» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://quran-online.ru/> (дата обращения: 21 сентября 2015 г.).

<sup>14</sup> Указ Главы Чеченской Республики от 11 апреля 2011 года № 67 «Об установлении дня памяти и скорби народов Чеченской Республики». Документ опубликован не был. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Распоряжение Главы Чеченской Республики от 21 марта 2012 года № 26-рг «О мероприятиях по празднованию в Чеченской Республике 1150-летия зарожде-

которого проводились парламентские слушания, научно-практические конференции, круглые столы, книжные выставки и т.д.

### **Почитание пророка Мухаммеда**

В Чеченской Республике в качестве одних из главных государственных мероприятий, призванных поощрять религиозную самобытность чеченцев, выступают дни празднования событий, связанных с жизнеописанием лидера исламской уммы (общины) – пророка Мухаммеда. В частности, ежегодно проводятся праздничные мероприятия, посвященные Дню рождения пророка Мухаммеда<sup>16</sup>. Более того, в состав постоянно действующей комиссии Чеченской Республики по национальному примирению входят потомки пророка, в частности, Жамалуллайл Сайд-Хамзат Абдурахман, а также уважаемые имамы Чеченской Республики<sup>17</sup>.

### **«Хиджабы» в образовательных учреждениях**

Подпунктом 2 пункта 5 раздела II «Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Чеченской Республики» (далее – Основные требования), утвержденных постановлением Правительства Чеченской Республики от 11 июля 2013 г. № 168, в качестве требования повседневной школьной

---

ния российской государственности» (вместе с "Планом основных мероприятий органов законодательной и исполнительной Чеченской республики по подготовке и проведению празднования в Чеченской Республике 1150-летия зарождения российской государственности")

<sup>16</sup> Распоряжение Главы Чеченской Республики от 19 января 2012 года № 9-рг «О праздничных мероприятиях, посвященных религиозному празднику – Дню рождения Пророка Мухаммада (да благословит его Аллах и приветствует). Документ опубликован не был. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Указ Главы Чеченской Республики от 17 сентября 2010 года № 1 «О создании в Чеченской Республике постоянно действующей комиссии по национальному примирению» // Вести Республики. 2011. 09 июн.



одежды обучающихся (девочек и девушек) включен головной убор (платок)<sup>18</sup>.

Пунктами 12 и 13 раздела III Основных требований установлено, что внешний вид обучающихся должен соответствовать общепринятым в обществе нормам делового стиля и носить светский характер, а обучающимся запрещается появляться в образовательных учреждениях с экстравагантными стрижками и прическами, с волосами, окрашенными в яркие неестественные оттенки, с ярким маникюром и макияжем, с пирсингом. Как видно из указанных положений регионального подзаконного акта подчеркивается соблюдение светского принципа образования и отсутствует уточнение о религиозной ценности платка. Однако очевидно, что обязательное ношение платка связано с уважением религиозных норм чеченского общества.

Вместе с тем Верховный Суд Российской Федерации в своем определении от 11 февраля 2015 года № 15-АПГ14-11<sup>19</sup> подтвердил необходимость запрета ношения хиджаба в образовательных учреждениях в связи с утверждением светского характера российского образования. Однако до вынесения протеста прокуратуры в отношении принятого нормативного правового акта и вынесения судебного решения о признании его утратившим силу он будет действовать и впредь.

### **Заключение**

Таким образом, можно констатировать, что культурные права в Чеченской Республике являются предметом государственной

---

<sup>18</sup> Постановление Правительства Чеченской Республики от 11 июля 2013 года № 168 «Об утверждении основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях Чеченской Республики» // Вести Республики. 2013. 26 июля.

<sup>19</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2015 года № 15-АПГ14-11 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Мордовия от 24.10.2014, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 3 пункта 9 Типовых требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных организациях Республики Мордовия и муниципальных общеобразовательных организациях Республики Мордовия, утвержденных постановлением Правительства Республики Мордовия от 12.05.2014 № 208». Документ опубликован не был. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс».

поддержки. Вместе с тем при реализации культурных прав могут возникать вопросы о коллизии региональных и федеральных норм. Основной вопрос, который возникает при реализации культурных прав, связан с правовой природой «индивидуальных» и «коллективных» прав, а также об их приоритетности друг перед другом.

**Калабина Татьяна Игоревна,**  
*студентка III курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
kalabina.tatyana1995@yandex.ru*

### **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

В настоящей статье рассмотрены вопросы, касающиеся административно-правового положения юридических лиц и проблем привлечения юридических лиц к административной ответственности в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* административная ответственность; юридическое лицо; меры административной ответственности; проблемы привлечения к ответственности юридических лиц публичного права.

В нынешней юридической литературе почти невозможно найти всестороннее определение понятия юридического лица в публичном праве. Несмотря на это, трактовка такого понятия имеет место быть в работе О.А. Ястребова, он пишет, что «в общеправовом смысле юридическое лицо – это организация, созданная в установленном законом порядке, действующая на основании учредительных документов, имеющая собственное наименование и организационно-правовую форму, обладающая собственной правосубъектностью и несущая в соответствии с действующим законодательством ответственность за свои деяния и акты»<sup>1</sup>. Данное понятие наиболее четко отражает признаки юридического лица, его характерные черты, которые следует рассмотреть подробнее.

Само понятие юридического лица возникло в гражданском частном праве, но, несмотря на это оно прочно вошло и в систему права публичного. В гражданско-правовой сфере юридическое ли-

---

<sup>1</sup> Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. 2010. С. 4.

цо определяется как «организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде»<sup>2</sup>. Если же говорить об административном праве, то Л. Эннекцерус относил к юридическим лицам публичного права «юридические лица, которые созданы непосредственно в силу закона или административного акта в качестве исполнителей задач публичного характера с тем, что устройство регламентируется нормой закона, либо такие, которые осуществляя публичные задачи, хотя бы впоследствии признаются наделенными правами путем закона или административного акта компетентного органа государства»<sup>3</sup>. Отсюда можно выделить признаки, присущие юридическим лицам:

1. Создаются на основе публичного правового акта.
2. Деятельность направлена на реализацию публичных интересов.
3. Возможность наделения государственно-властными полномочиями.

Если говорить о классификации юридических лиц публичного права, то следует отметить, что она значительно отличается от классификации юридических лиц частного права. Основываясь на общих положениях определения термина публичного юридического лица, принято выделять несколько разновидностей юридических лиц публичного права:

1. Общества публичного территориального характера, обладающие политической публичной властью (государства, Европейский Союз, субъекты федерации и др.).
2. Государственные и муниципальные учреждения.
3. Некоторые из государственных органов и органов местного самоуправления, признанные законом юридическими лицами публичного права.

Юридические лица публичного права имеют особый порядок реорганизации и ликвидации, чем существенно отличаются от юридических лиц частного права, помимо этого на них не распро-

---

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) (ред. от 06.04.2015) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.

<sup>3</sup> Эннекцерус Л. Курс Германского гражданского права. 1948.

страняется банкротство, либо их невозможно признать банкротами.

Исходя из всего перечисленного, стоит обратить внимание на то, что юридические лица в публичном праве создаются исключительно в соответствии с конкретными управленческими, социальными, экономическими и другими публично значимыми целями, при этом характеризуются именно специальной правоспособностью.

Публично-правовой институт юридического лица широко распространен по всему миру. Особенно ярко выражены характерные особенности правового аппарата ответственности юридических лиц наглядно представлены в странах романо-германской правовой семьи, отчасти в латиноамериканской, европейской и африканской правовых семьях. Россия также довольно давно активно стремится развить данный институт.

В КоАП РФ перечислено множество видов жизнедеятельности, деятельности физических и юридических лиц таких как: защита прав и законных интересов граждан и общества – главы 5 и 6, охрана окружающей природной среды и природопользования – глава 8, охрана финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг – 15 глава и многое другое. В КоАП институт административной ответственности юридических лиц на данный момент не только признан целиком и полностью, но и активно развивается. Так, согласно ст. 2.10 КоАП РФ «юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, указанных в статьях разд. II (Особенной части) этого Кодекса или законов субъектов РФ об административных правонарушениях»<sup>4</sup>. В самом же Кодексе установлено значительное количество административных правонарушений, ответственность за которые возложена на юридические лица. Об этом свидетельствует статистический анализ статей: из 442 статей КоАП РФ, которые определяют составы административных правонарушений, в 256 из них (что составляет 58% всех статей Особенной части Кодекса) предусмотрена ответственность юридических лиц. Административная ответственность юридических лиц предусмат-

---

<sup>4</sup> Кодекс Российской Федерации об Административных Правонарушениях (КоАП РФ) (редакция от 02.05.2015) от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

ривается почти всеми главами Особенной части Кодекса, исключение составляет глава 21 «Административные правонарушения в области воинского учета». К видам же административных взысканий относятся:

1) предупреждение – наиболее мягкая мера наказания, которая выносится в письменной форме;

2) штраф – это денежное взыскание в пользу государства, одно из самых распространенных взысканий;

3) конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения – безвозмездное, принудительное изъятие предмета в государственную собственность.

4) административный арест – удержание нарушителя в обособленных от общества условиях, назначаемое районным (городским) судом (судьей) в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток.

5) исправительные работы – применяются на срок до двух месяцев с отбыванием их по месту постоянной работы лица, совершившего административное правонарушение, и с удержанием до 20 процентов его заработка в доход государства. Исправительные работы назначаются районным (городским) судом (судьей) правонарушителям, имеющим постоянную работу. Срок исправительных работ не может быть менее 15 дней.

Если же говорить конкретно о юридических лицах, то их мерой ответственности служит только административное наказание. Как и у физических лиц, в качестве наиболее распространенного административно-правового наказания юридических лиц выступает штраф, который принято исчислять как в абсолютном, так и в относительном размере. Также по отношению к юридическим лицам вполне применяются такие меры как: конфискация и предупреждение. Применение мер административного воздействия к юридическому лицу осуществляется не только для наказания за правонарушение, но и с целью обеспечения выполнения организацией своих обязанностей, требований государственных органов.

Порядок привлечения лица, виновного в совершении правонарушения, к административной ответственности регулируется IV разделом КоАП, в котором расписаны основные, общие правила назначения административных наказаний. Помимо этих наказаний

рассматриваются и другие обстоятельства: смягчающие и отягчающие вину, исчисление сроков наказания и сроков давности привлечения к административной ответственности, порядок возмещения морального вреда, причиненного административным правонарушением, и имущественного ущерба. В общих правилах наложения административных наказаний детализируют и конкретизируют принципы равенства перед законом, презумпции невиновности, законности, индивидуализации ответственности, при этом учитывается характер правонарушения и личность правонарушителя. При назначении административного наказания юридическому лицу непременно учитываются характер совершенного им административного правонарушения, как имущественное, так и финансовое положение юридического лица, а также обстоятельства, которые смягчают или отягчают административную ответственность. Согласно рассматриваемой главе КоАП РФ административный процесс делится на ряд стадий. Таким образом, выделяют три основные и две факультативные стадии: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела, исполнение постановления, пересмотр дела.

Одним из важнейших условий, которым должно соответствовать лицо как субъект административно-правового нарушения, является наличие вины. Но как же разобраться с понятием вины применительно к юридическим лицам административного права, ведь с определением вины физического лица есть существенная разница? В ч.2 ст.2.1 КоАП РФ, юридическое лицо признается виновным в совершении административного нарушения, если будет установлено, что у него была возможность для соблюдения необходимых правил и норм, за нарушение которых Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, тем не менее, этим лицом не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению. А в п.15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов, при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» говорится как раз о том, что необходимо установить виновность как должностного, так и юридического лица в совершении административного правонарушения, за которое они могут быть привлечены к административной ответственности по одной и той же

статье Особенной части КоАП РФ. Ведь Кодекс не предусматривает в данном случае каких-либо ограничений, то судья может, назначая административное наказание, применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи<sup>5</sup>. Следует обратить особое внимание на то, что в соответствии с ч.3 ст.2.1. КоАП РФ привлечение к уголовной ответственности самого должностного лица не освобождает от административной ответственности за соответствующее административно-правовое нарушение виновное в его совершении юридическое лицо. На данную тему среди юристов существует масса разногласий, об этом говорит и тот факт, что некоторые авторы полностью отрицают обязательность наличия субъективной стороны, и вины в частности, в составе административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, ссылаясь на отсутствие у последнего рассудка и психического отношения к совершаемому деянию<sup>6</sup>. Это предположение вполне объяснимо и имеет место быть, так как категория юридического лица, в качестве субъекта административно-правовой ответственности, нетипична и представляет собой особую правовую конструкцию, которая, в свою очередь, ни волей, ни сознанием и психикой обладать не может.

На начальном этапе применения КоАП РФ арбитражные суды при рассмотрении дел об административных правонарушениях юридических лиц давали правовую оценку действиям их должностных лиц. На неправомерность такой практики указал Высший Арбитражный Суд РФ, пояснив, что установление виновности должностных лиц в таких случаях не относится к компетенции арбитражного суда<sup>7</sup>. Тем не менее, данная конструкция вины имеет противоречивый характер в сфере производства по таможенным правонарушениям, в которых есть необходимость учитывать множество разновидностей субъектного состава таких нарушений и вследствие этого сложность в разграничении специфики доказы-

---

<sup>5</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>6</sup> Цыганков Э.М. Ответственность налогоплательщика в аспекте соотношения публичного и частного права // Экономическая газета. 2005.

<sup>7</sup> п. 16 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

вания вины (или доказывания своей невиновности) субъектов таможенных отношений. При рассмотрении всех нюансов становится понятно, что отсутствие единой теоретической концепции виновности юридического лица явилось одной из серьезных проблем при разработке проекта КоАП РФ, а как следствие и проблемой привлечения юридических лиц публичного права к административной ответственности. Однако законодательство об административной ответственности юридических лиц содержит некоторые исключения, по которым возможна ответственность без вины. В КоАП РФ содержатся такие случаи – это, прежде всего, указанные ситуации привлечения к административной ответственности юридических лиц при их реорганизации (слиянии, преобразовании, разделении, присоединении). Все указанные случаи связаны именно с прекращением деятельности правонарушителя и появлением у него правопреемника или правопреемников, которые самостоятельно несут административно – правовую ответственность только за собственные деяния.

Подытожив приведенные суждения видно, что юридические лица являются особым субъектом ответственности за административные правонарушения и привлечь к административной ответственности лица публичного права бывает не так уж и просто. Необходимо заметить, что в настоящий момент у контролирующих органов и должностных лиц, на которые возложена обязанность привлечения лиц к административной ответственности, остается возможность наложения административного наказания на юридических лиц без установления вины. Этому способствует сложившаяся в некоторых округах арбитражная практика и неопределенность по данному вопросу Пленума Высшего Арбитражного Суда. По всем составам административных правонарушений, в которых предусмотрена ответственность юридического лица, возможно привлечение его за действия любого работника, в том числе и технического персонала.

В октябре 2014 г. был подготовлен проект общей части Административного кодекса Российской Федерации, который содержит нормы, определяющие общие начала административной ответственности, особенности административной ответственности отдельных категорий физических и юридических лиц, понятие, виды и общие правила назначения административных наказаний,



административную ответственность за административные правонарушения, связанные с нарушением федерального законодательства. Данный проект был снят с рассмотрения в январе 2015 г. По мнению многих практикующих юристов, использование нового КоАП РФ в отношении юридических лиц и сложившаяся практика привлечения их к административной ответственности неоспоримо требует корректировки со стороны Пленума Высшего Арбитражного Суда. Помимо того, необходимо особое внимание за действиями контролирующих органов и должностных лиц на предмет их соответствия законодательству Российской Федерации. Только неуклонное соблюдение ими условий и порядка привлечения юридических лиц к административной ответственности, установленного КоАП РФ, может исправить сложившуюся практику.

**Кикавец Виталий Викторович,**

*кандидат юридических наук,*

*кафедра финансового права*

*Российского государственного университета правосудия,*

*vumo@rambler.ru*

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

Статья раскрывает понятие и вопросы реализации общественного контроля в контрактной системе. Автором раскрыта сущность общественного контроля и основные проблемы правоприменения на основании арбитражной практики.

*Ключевые слова:* общественный контроль; общественная организация; контрактная система в сфере закупок; Закон № 44-ФЗ; арбитражная практика.

Одной из ключевых новаций Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) стало массовое вовлечение общественности в процесс осуществления закупок. И если ранее, в период действия Закона № 94-ФЗ, общество, потребляющее приобретенные для него товары, работы, услуги являлось при этом сторонним наблюдателем, то Законом № 44-ФЗ на общество возложена миссия контроля и обсуждений в контрактной системе.

Эффективные, прозрачные, конкурентные закупки являются одним из показателей устойчивого функционирования государственного управления. Принцип эффективности закупок реализуется в том числе путем организации общественного контроля в контрактной системе, который способен минимизировать или предотвратить злоупотребления в сфере закупок, снизить уровень коррупционной опасности.

В 2014 году был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ),<sup>1</sup> который направлен на решение таких проблем, как формирование правовой культуры, административной ответственности и институциональной эффективности государства, прозрачности общественной жизни и патологий, таких как различные формы коррупции и посягательства на конституционный строй государства.

В российском законодательстве общественный контроль нашел своё отражение в следующих законах и подзаконных актах: Федеральные законы от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», а также Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183.

В ст. 102 Закона № 44-ФЗ также содержится норма, регулирующая общественный контроль – граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КосультантПлюс».

Рассмотрим подробнее вопросы реализации общественного контроля в контрактной системе, поскольку одной из главных его задач, с нашей точки зрения, является организация взаимодействия между институтами гражданского общества с одной стороны и заказчиками, органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок, с другой стороны преодолению недоверия к действиям заказчиков.

В Законе № 44-ФЗ указано, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля, но как именно это необходимо сделать в законе не указано, создавая таким образом правовые проблемы реализации указанных норм.

Многие заказчики ограничиваются размещением информации о закупках на официальном сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) (далее – ООС), полагая данный объем информации достаточным для сведений неопределенного круга лиц. Но что делать, если общественный контролер захочет проанализировать неразмещенные заказчиком сведения (содержание заявок, ценовые и иные предложения участников закупок, развернутые расчеты НМЦК, документы принятия товара на баланс и документы на гарантийное обслуживание)?

Направляя запросы заказчикам общественные организации (далее – ОО), как правило, обозначив одну или несколько закупок просят предоставить в их распоряжение определенный комплект документов. С момента получения подобного уведомления (уведомление содержит просьбу, в то время, как запрос содержит легальное требование) у заказчика возникает масса трудноразрешимых вопросов.

Ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ установлено, что нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и регулирующие отношения, направленные на обеспечение нужд заказчика, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок должны соответствовать Закону № 44-ФЗ. Согласно ч.4 ст. 3 Закона № 212-ФЗ общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с данным федеральным законом и другими федеральными законами.

Принимая во внимание изложенное, а также то, что перечень мероприятий, реализуемых в рамках общественного контроля сферы закупок является закрытым, положения Закона № 212-ФЗ применяются к отношениям, регулируемым Законом № 44-ФЗ в части ему не противоречащей. Из определения «общественный контроль» (ч.1 ст. 4 Закона № 212-ФЗ) единственное, что может отдаленно приблизить нормы Закона № 212-ФЗ к Закону № 44-ФЗ – это субъекты контроля, осуществляющие «отдельные публичные полномочия». Но какие полномочия? Являются ли они собой процесс осуществления закупок? В действующих нормативных правовых актах РФ легальное понимание термина «публичные полномочия» отсутствует.

Таким образом, с учетом нормы ч.2 ст. 4 Закона № 212-ФЗ и до внесения необходимых законодательных поправок общественный контроль контрактной системы может осуществляться исключительно в соответствии с требованиями ст. 102 Закона № 44-ФЗ.

Согласно ч. 4 ст. 102 Закона № 44-ФЗ общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, в рамках прямого взаимодействия с заказчиком вправе только направлять заказчиком запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов. Такие запросы рассматриваются заказчиками в соответствии с Законом № 59-ФЗ<sup>2</sup> (ч. 4 ст. 102 Закона № 44-ФЗ). Однако нормы ст. 10 Закона № 59-ФЗ не предусматривают предоставления заявителю помимо соответствующего ответа каких-либо дополнительных материалов.

Поэтому в течение общего срока рассмотрения обращений заказчик имеет легальное право предоставить только ответ, содержащий информацию об осуществлении закупки и о ходе исполнения контракта, в том числе с указанием на ООС, где возможно ознакомится со всей доступной и размещенной информацией о закупке. Заказчики не обязаны предоставлять в ответ на такие запросы первичные документы (в том числе заявки участников, документы, подтверждающие предоставление обеспечения и т.д.).

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Ссылаясь на положения ч. 3 ст. 19 Закона № 212-ФЗ (открытость и публичность общественного мониторинга, с использованием сети «Интернет») ОО предлагают заказчикам предоставить запрашиваемую информацию на адрес её электронной почты. Представляется, что предлагаемый алгоритм взаимодействия заказчика и общественного контролера, а также направление информации на адрес электронной почты последнего не в полной мере соответствует требованиям действующего законодательства РФ.

Во-первых, в запрашиваемой информации могут содержаться персональные данные, коммерческая или служебная тайны, истории болезни и проч. данные у заказчиков от учреждений здравоохранения, а протоколы обычной электронной почты (SMTP, POP3, IMAP4) не являются закрытыми, следовательно не способны сохранить полученную информацию от доступа третьих лиц. Вместе с тем, согласно требованиям ч. 5 ст. 102 Закона № 44-ФЗ члены общественных объединений и объединений юридических лиц обязаны обеспечить конфиденциальность информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами и которая стала им известна в ходе осуществления общественного контроля.

Во-вторых, легально закреплена возможность электронного взаимодействия, в том числе по средствам сети «Интернет», между субъектами общественного контроля и органами государственной власти, органами местного самоуправления (ч. 2 ст. 7 Закона № 212-ФЗ). Проецируя особенность взаимодействия на нормы Закона № 44-ФЗ, получаем возможность электронного документооборота общественных контролеров с заказчиками, в число которых не входят бюджетные учреждения, а также казенные учреждения, которые не относятся к органам государственной власти и органам местного самоуправления, но Законом № 44-ФЗ приравнены к статусу заказчика.

Таким образом, направление заказчиками по электронной почте с открытыми протоколами информации, превышающей объем и содержание информации официально размещенной на ООС, пусть даже с использованием протокола SSL, обеспечивающего криптозащиту информации исключительно в процессе ее передачи, заранее ставит перед общественным контролером невыполни-

мую задачу об обеспечении конфиденциальности полученных сведений.

ОО в запросах о предоставлении информации ссылаются на ч. 6 ст. 20 Закона № 212-ФЗ<sup>3</sup>, согласно которой организатор общественной проверки вправе направить в проверяемый орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для ее проведения документов и других материалов. Однако в данном случае не учтены две составляющие: первая – это доведение до сведения руководителя проверяемых органа или организации информации об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов; вторая – кто вправе проводить общественную проверку. И если первая составляющая заключается в формальном доведении объекту общественного контроля распорядительных и иных актов относительно всех действий и регламентов субъекта контроля, то вторая составляющая позволяет выявить правовую коллизию норм. Ч. 2 ст. 20 Закона № 212-ФЗ определено, кто вправе инициировать общественные проверки, общественные организации в данный перечень не включены. Следовательно, обязаны проводить такую проверку в случаях, прямо предусмотренных законодательством РФ. Вместе с тем, ни Законом № 44-ФЗ в целом, ни ст. 102 Закона № 44-ФЗ не предусмотрено осуществление общественных проверок в сфере закупок.

В запросах о предоставлении информации общественные контролеры часто требуют документы, прямо не относящиеся к закупкам: товарно-сопроводительные и эксплуатационные документы на продукцию, с отметками, где находится товар, документ о постановке товара на баланс или о вводе результата работ (услуг) в эксплуатацию и т.д. Права общественных объединений и объединений юридических лиц ограничиваются запросом информации о закупках и о ходе исполнения контрактов. При этом оценка осуществления закупок и результатов исполнения контракта в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ в процессе общественного контроля может быть осуществлена в рамках мониторинга и путем использования документов и информации, размещаемой заказчиками на ООС. Не стоит забывать, что общест-

---

<sup>3</sup> Статья 20 Закона № 212-ФЗ регламентирует порядок проведения общественной проверки.

венный контроль может стать инструментом недобросовестным лоббированием интересов определенного круга лиц.

В рамках общественного контроля в сфере закупок общественные объединения и объединения юридических лиц вправе обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Так, Минэкономразвития России в письме от 03.02.2015 № Д28и-240 подтвердило указанную правовую позицию в части обращения субъектов контроля с жалобами на действия (бездействие) заказчика, комиссии, контрактной службы (контрактного управляющего), оператора электронной площадки. Однако, практика таких обращений в органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, не сформирована, в том числе ввиду незначительных сроков проведения процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Интересна арбитражная практика, сформированная по делам, связанным с участием общественных организаций в общественном контроле контрактной системы в сфере закупок. Решением АС Ханты-Мансийского округа – Югры от 10.10.2014 по делу № А75-7982/2014, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции отменено решение антимонопольного округа, основанное на жалобе ОО.

Другой пример, ОО обжаловала закупку, ссылаясь на неверный выбор заказчиком способа определения подрядчика. Жалоба антимонопольным органом была признана частично обоснованной – выбор подрядчика для работ на объекте культурного наследия не попадает под условия проведения конкурса с ограниченным участием. Однако суды первой (решение от 06.08.2014) и апелляционной (постановление 12.11.2014) инстанций по делу № А32-15497/2014 признали недействительными решение и предписание антимонопольного органа.

Решением АС Алтайского края от 24.08.2015 по делу № А03-10110/2015 общественной организации в иске о признании закупки и контракта недействительным отказано, несмотря на то, что заявленные требования заключались в проведении закупки с нарушением норм Закона № 44-ФЗ, выразившимися в установлении незаконных требований к участникам закупки.

Основанием для отказа в исковых требованиях ОО послужило то, что она не только не являлась участником конкурса, но и не указала в интересах какого лица или группы лиц ею подано исковое заявление. Также не представлено достаточных доказательств того, что ОО является лицом, заинтересованным в подаче данного иска.

Существуют в арбитражной практике и акты, поддерживающие правовые позиции ОО. Решением АС Архангельской области от 09.07.2014 по делу № А05-6086/2014, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций подтверждена правовая позиция антимонопольного органа сформированная, на основании жалобы ОО, в части нарушения заказчиком требований Закона № 44-ФЗ, выразившиеся в излишнем требовании к участникам закупки.

Решением АС Хабаровского края от 03.09.2014 по делу № А73-8275/2014, оставленным без изменения судом кассационной инстанции подтверждена позиция антимонопольного органа, выявившего в действиях заказчика неверный выбор способа определения подрядчика.

ОО, полагая, что проведение конкурса с ограниченным участием, а также объединение в один предмет закупки строительных работ и поставки оборудования технологически и функционально не связанного с объектом строительства, приводит к необоснованному ограничению количества участников закупки, так как лица, занимающиеся только строительными работами, либо только поставкой указанного оборудования, мебели, инвентаря и т.п. не смогут участвовать в данных электронных аукционах, обратилась в антимонопольный орган с жалобой. Жалоба признана обоснованной, в связи с чем заказчик обратился в АС Омской области с заявлением о признании решения и предписания антимонопольного органа недействительным. Суд первой инстанции в решении по делу № А46-7664/2014 от 17.09.2014 поддержал доводы антимонопольного органа и ОО, однако постановлением 8 ААС от 02.12.2014 решение отменено в части признания неправомерным объединение заказчиком в один предмет закупки выполнение строительных работ и поставки оборудования, технологически и функционально несвязанного со строительством.



Арбитражная практика в данном аспекте формируется неоднозначно и всецело зависит от уровня проработки ОО правовой позиции в отношении действия (бездействия) заказчика с учетом наличия правовых коллизий в действующем законодательстве.

Несомненно, участие общественности в контроле сферы закупок необходимо и актуально. В настоящее время общественный контроль в контрактной системе жестко ограничен нормами ст.102 Закона № 44-ФЗ, которые требуют дополнительных подзаконных актов в части определения процесса, порядка и степени участия субъектов общественного контроля в контрактной системе, необходима тщательная корректировка действующего законодательства и установление пошагового алгоритма легальных действий общественных контролеров.

**Лапина Марина Афанасьевна,**  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*зав.кафедрой «Административное и информационное право»*  
*Финансовый университет*  
*при Правительстве Российской Федерации,*  
*LapinaMarina@inbox.ru*

## **СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И ЭЛЕКТРОННОЕ КОДИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ И ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Сформулированы научно обоснованные предложения, направленные на правовое регулирование, обеспечивающее оптимизацию и согласование управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности в системе органов исполнительной власти путем систематизации и электронного кодирования функций и полномочий в системе органов исполнительной власти в условиях информационного общества.

*Ключевые слова:* информационное общество; государственное управление; органы исполнительной власти; функции; полномочия; классификатор; электронное кодирование.

Организация ведения реестров и классификаторов в условиях государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) нуждается в

обоснованной методологии их выбора и ведения применительно таким объектам как система органов государственной власти, система органов исполнительной власти (ОИВ) и в первую очередь федеральных ОИВ (ФОИВ), их внутренней инфраструктуры, таких базовых системообразующих параметров деятельности ОИВ как **функции и полномочия**. В настоящее время руководством в этой работе является Концепция методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов», которая утверждена Распоряжением Правительства РФ № 793-р от 10 мая 2014 г. В нем предусмотрено формирование Общероссийских классификаторов (ОК) из 34 ОК и ответственные за их исполнение ФОИВ.

Отмечено, что в настоящее время отсутствуют процедуры работы с ОК и реализуется практика работы по «своим» функциям и разным версиям одних и тех же ОК. Отсутствие необходимых нормативных правовых актов, что ведет к задержкам, а то и отказу от работы с ОК.

Следует отметить и положительные тенденции правового регулирования, направленного на упорядочивание функций и полномочий ОИВ. Так, Распоряжением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. N 1616-р утверждена Концепция оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями<sup>1</sup>.

Для совершенствования систем государственного управления с применением потенциала ИКТ следует проектировать следующее:

- 1) разработку общегосударственного реестра функций органов ОИВ, а также функций ФОИВ Российской Федерации;
- 2) общегосударственный реестр полномочий ФОИВ;
- 3) с учетом названных реестров вырабатывать модели Общепрофессиональных классификаторов функций для ФОИВ при ориентации на уровни и виды ФОИВ в системе исполнительной власти РФ;

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 31.08.2015. № 35. Ст. 5012.

4) планировать разработки Общеотраслевых классификаторов функций и полномочий по вертикали ИВ – для уровней: федеральный, субъектов РФ, ОМСУ.

В статье «Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации» И.Л. Бачило, отмечает, чтобы процесс управления состоялся, необходимы определенные условия, обеспечивающие качество управления. Таковыми являются в первую очередь такие механизмы и параметры организации процесса управленческой деятельности органов исполнительной власти (ОИВ). Автор отмечает, что основными параметрами самоорганизации в системе управления кроме наличия специалистов и ресурсов являются такие инструменты как функции и полномочия органов при четком определении их сферы деятельности, их ведения и ответственности. При этом, «первым и исходным базовым параметром являются систематизированные и легализованные законом функции государственного управления. Термин «функция» определяется как деятельность. Но применительно к конкретной сфере деятельности – это указание на предмет деятельности, на то, ЧТО субъект делает в определенной области и что он должен представить как результат своей деятельности. В управлении – это указание на то, в какой области и что делает субъект управления – орган, его подразделения, служащие системы государственной службы. Вторым главным параметром управления является категория «полномочия субъекта управления» – указатель того, каким образом и средствами, закрепленными законодательно, достигает субъект управления реализации своих функций»<sup>2</sup>.

Функция – важнейшая категория организации и качества управления. По исследованию природы и назначению функций как важнейшего параметра организации управления существует большой массив литературы. Однако итогом многих исследований по этому вопросу является вывод о необходимости системного и

---

<sup>2</sup> Бачило И.Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5 (125). С. 135–145.

комплексного представления всего спектра функциональной деятельности в области государственного управления<sup>3</sup>.

Вторым базовым параметром процесса организации и функционирования системы управления является концепт (собирательный термин) полномочий субъектов управленческой деятельности. Это важнейший путеводитель и индикатор качества реализации функций органа и системы управления, включая и область продуктивного использования программных продуктов ИКТ в системе государственного управления. Правило «бери, что дают» и приспособивай к своим нуждам, надо менять на девиз: «изготовь, что требуется» и поставляй по запросу, отвечай за качество и безопасность продукта<sup>4</sup>.

И.Л. Бачило отмечает, что при разработке методологии организации электронного государственного управления важно учитывать дихотомическую связь функций и полномочий в процессе организации деятельности субъектов управления. Модель взаимосвязи функций и полномочий субъектов исполнительной власти является определяющим принципом организации системы и качества ее деятельности. Функции определяют, ЧТО делает каждый элемент инфраструктуры управления. Полномочия (правомочия) устанавливают то, как, какими правовыми и организационными средствами субъект достигает поставленной цели для сферы управления, как он реализует свои функции. Проблема связи этих параметров организации является краеугольным камнем во всей системе управленческой деятельности. Эта проблема является предметом внимания правовой, управленческой науки и законодательства; это область того информационного пространства, в котором формируются и реализуются первичные и итоговые информационные ресурсы, качество и состояние которых определяет всю судьбу системы управления и решение проблем качества жизни человека и всего общества<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> См., напр.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28–47.

<sup>4</sup> См.: Бачило И.Л. Указ. соч.

<sup>5</sup> Бачило И.Л. Указ. соч.

В Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выделено 4 (четыре) функции, которые могут осуществлять федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ):

- функция по принятию нормативно-правовых актов;
- функция по контролю и надзору (включая разрешительную (лицензионную) и регистрационную деятельность);
- функция по управлению государственным имуществом;
- функция по оказанию государственных услуг.

В первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 среди функций перечислялась и правоприменительная, под которой понималось «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров», но впоследствии она была отменена. Причинами изъятия данной функции из функционального перечня ФОИВ объясняется тем, что эта функция свойственна любому органу публичной власти, и, в первую очередь ОИВ, по сути являясь формой реализации его деятельности. При осуществлении всех других функций ФОИВ реализует правоприменительную функцию.

Следует отметить, что изъятие правоприменительной функции из перечня функций, реализуемых ФОИВ, не означает полного принципиального отказа от её самостоятельного статуса в перечне функций, реализуемых ОИВ, так как функции по управлению государственным имуществом и по оказанию государственных услуг, по сути, являются правоприменительными. На «размытость» и «рассредоточенность» правоприменительной функции в Указе Президента РФ № 314 обращают внимание многие ученые-административисты. Так, Ю.Н. Стариков задает справедливый вопрос: почему из всех правоприменительных функций выделили две – по управлению имуществом и по оказанию услуг? Ученый предлагает дополнить этот перечень, к примеру, по сбору налогов или оптимальному выполнению федерального бюджета и т.п.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы научно-практической конференции. М.: Юнити-Дана, 2004.

В основе классификации функций ФОИВ была положена форма реализации деятельности ОИВ (правотворческая или правоприменительная), а в основу разграничения ФОИВ на министерства, агентства и службы был положен принцип реализуемого объема функций. При этом, по справедливой оценке А.В. Кирина и Н.И. Побежимовой, разработчики проекта Указа Президента РФ № 314 – чиновники аппарата Правительства РФ и Минэкономразвития России ориентировались лишь на субъективные представления и предпочтения, обусловленные «привязкой» к их же определениям трех новых видов федеральных органов исполнительной власти<sup>7</sup>.

В этом же Указе Президента РФ № 314 перечни функций для федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств не являются закрепленными исключительно за перечисленными ФОИВ и могут варьироваться. В итоге, это создаёт правовой потенциал для концентрации правотворческих, правоприменительных (управление государственным имуществом, оказание государственных услуг и контрольно-надзорных функций) в федеральных министерствах, правотворческих и правоприменительных (в большей мере контрольно-надзорных функций) в федеральных службах, правотворческих, правоприменительных (в большей мере оказания государственных услуг<sup>8</sup>) в федеральных агентствах.

В действующей редакции Указа Президента РФ № 314 классификации функций с точки зрения теории права, административного права, теории государственного управления были взяты различные основания: не только правовые формы реализации, но и отдельные управленческие и исполнительно-распорядительные функции. В результате получился некий, концептуально не обоснованный перечень основных функций федеральных органов исполнительной власти, который не всегда коррелируется с нормативно установленной компетенцией того или иного ОИВ и тем более не коррелируется с функциями и полномочиями, установленными соответствующими положениями о ФОИВ.

---

<sup>7</sup> Кирилин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67–71.

<sup>8</sup> Южаков В.Н. Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2012 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2.

В период проведения административной реформы (в частности, в 2003–2006 гг.) была поставлена цель сократить общее количество функций ФОИВ, их систематизировать, проанализировать и, пожалуй, самое главное, разграничить полномочия между тремя ведомствами, входящими в систему ФОИВ. Нами ранее отмечалось, что «правильнее было бы для федеральных министерств оставить функцию ведомственного нормотворчества, право законотворческих инициатив, координации и внутриведомственного контроля за деятельностью входящих в него служб и агентств.

Для федеральных служб предложить правоохранительную функцию, включающую в себя надведомственный контроль и надзор, разрешительную деятельность, обеспечение правопорядка и т.п.

И наконец, для федеральных агентств – регулятивную, непосредственно правоприменительную (исполнительную) (в узком понимании этого слова) в рамках своих полномочий: вопросы государственного регулирования и государственного управления в той или иной сфере, области, включая управление государственным имуществом, оказание государственных услуг и т.п.»<sup>9</sup>.

Следует также отметить, что Указ Президента РФ № 314 не является единственным нормативным правовым актом, в котором содержится формальное определение категории «функция», ее соотношение с понятием «реализация функции» и «полномочия», функции по контролю и надзору, функции по предоставлению государственных услуг<sup>10</sup>, обязанности и т.д. К примеру, ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) определение *государственной услуги*

---

<sup>9</sup> Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: Издательство Института проблем риска, 2006. 238 с. // База «Комментарии к законодательству» СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> См., напр.: Калинин А.М., Кудеркин Д.А., Харитонов М.М. Ведомственные перечни государственных услуг (работ): проблемы формирования и использования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 84–97; Уваров А. Проблемы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг // Государство и право. 2012. № 2. С. 115–117; Южаков В.Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

тракуется как деятельность по *реализации функций* соответствующего органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами *полномочий* органов, предоставляющих государственные услуги<sup>11</sup>.

Другой пример: в официальном документе – Распоряжении Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 793-р «Концепция систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов» к *функциям* отнесены те области (предметы) деятельности, которые касаются «*обязанностей* федеральных органов, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим межведомственную координацию в сфере систематизации и кодирования информации».

В ст. 2 законопроекта «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» содержится определение федерального государственного контроля (надзора), под которым понимается «осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями, их руководителями и иными должностными лицами, их уполномоченными представителями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов и организаций по систематическому анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности гражданами и организациями»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. № 168, 30.07.2010.

<sup>12</sup> Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2015 // СПС КонсультантПлюс.



То есть, по сути речь идет о правоохранительной составляющей правоприменительной функции органов исполнительной власти.

Нельзя не отметить, что определение отдельных функций, которые часто заменяют полномочиями по принятию нормативных правовых актов и актов локальных, также содержится в законодательстве по административной реформе 2004 г.

Таким образом, понятие «функция органа исполнительной власти» по своей природе является весьма ёмкой категорией, охватывающей правотворческую, правоприменительную (оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, контрольно-надзорную виды деятельности), каждая из которых также характеризуется спецификой определенной сферы государственного управления, которая нормативно закреплена в положении о конкретном ФОИВ.

Понятие полномочие по своей правовой природе является более узкой смысловой категорией, так как закрепляет специфический организационно-правовой инструментарий, посредством которого воплощаются основные направления деятельности (функции) ФОИВ.

Разнообразие подходов к перечню функций и полномочий говорит о необходимости установления более строгого порядка разграничения этих базовых инструментов в области упорядочения деятельности ОИВ в целом.

В рамках проведенной в 2015 году НИР по данной проблеме нами было предложено выделить базовые полномочия ОИВ, к числу которых следует отнести распорядительные, регулирующие, организационно-контрольные, исполнительские полномочия. В основу их выделения в самостоятельные группы положен принцип организационно-регулирующего воздействия. Частные (отдельные) полномочия реализуются в рамках базовых полномочий и охватывают полномочия, связанные с реализацией, созданием, отменой, установлением, утверждением, назначением, руководством (регулированием), предложением, направлением, организацией, обеспечением, координацией, согласованием, контролем, принятием мер, разработкой (подготовкой), представлением, учетом, отчетом, осуществлением, анализом и участием.

Кроме того, анализ существующих положений о ФОИВ выявил, отсутствие четкого разграничения дефиниций «функция» и

«полномочие» ОИВ на формально-юридическом уровне; подмену понятия функция понятием полномочие; идентичную буквальную трактовку содержания понятий «функция» и «полномочие» в нормативных правовых актах.

Разнообразие подходов к перечню функций и полномочий говорит о необходимости установления более строгого порядка разграничения этих базовых инструментов в области упорядочения деятельности ОИВ в целом, что позволит в дальнейшем провести их оптимальное электронное кодирование.

**Лашина Мария Владимировна,**  
*студентка IV курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
la\_shina@list.ru*

### **К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ**

В статье раскрывается экономическая эффективность реализации соглашений о разделе продукции в части установления в их отношении специального режима налогообложения. Основное внимание автор акцентирует на определении налоговой базы в связи с реализацией соглашений о разделе продукции в части ее влияния на пополнение государственной казны.

*Ключевые слова:* соглашение о разделе продукции (СРП), специальный режим налогообложения, экономическая эффективность.

Глобализация как фактор, который оказывает влияние, прежде всего, на экономическую систему любого государства мира, имеет как позитивные, так и негативные последствия. В настоящее время в условиях экономического кризиса и проводимой со стороны государств Запада «политики односторонних санкций» Российская Федерация все больше нуждается в дополнительных источниках дохода, т.к. указанная политика лишает Россию необходимого технического оснащения, в отсутствии которого России сложно выступать в качестве «энергетического монополиста». Одним из таких источников является налогообложение. В этой связи автором рассматривается СРП как специальный режим налогообложения, который требует особого правового регулирования.

Так, СРП являются одним из оснований для получения права пользования недрами. Данный факт является определяющим при установлении налогообложения в отношении продукции, добываемой на его основе. Это, прежде всего, обусловлено тем, что недра, расположенные в границах территории Российской Федерации, в т.ч. подземное пространство и содержащиеся в них ресурсы, являются государственной собственностью и находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст.1.2 Закона РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 23-95-1 (далее – Закон «О недрах»; п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993). Кроме того, по общему правилу полезные ископаемые, добытые из недр, переходят в собственность лиц, осуществивших такую добычу (ч. 1.2 Закона «О недрах»). Подобный переход права собственности влечет потерю со стороны государства возможности извлекать доход из находившихся в их собственности ресурсов. Данный факт компенсируется возможностью взимания налоговых платежей.

Правовое определение понятию СРП дается в Федеральном законе от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее – ФЗ «О СРП»). Под ним понимается договор, «в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее – инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». В СРП определяются порядок раздела продукции и все другие необходимые условия, связанные с использованием недрами.

Для того чтобы лучше разобраться в правовом режиме СРП и в определении по ним налогооблагаемой базы, необходимо понять, с какой целью они заключаются. И.В. Ершова полагает, что основной целью таких соглашений является привлечение иностранных инвестиций в горнодобывающую отрасль промышленности в связи с недостаточностью собственных средств финанси-

рования и технического оснащения, что подтверждается иностранным опытом<sup>1</sup>.

Итак, рассматриваемый в настоящей статье специальный режим налогообложения СРП, действующий на протяжении всего срока действия СРП (ч. 4 ст. 346.35 НК РФ), применяется в соответствии с ч. 1 ст. 346.35 НК РФ в трех случаях: 1) СРП заключены после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, и признания аукциона несостоявшимся<sup>2</sup>; 2) доля государства в общем объеме произведенной продукции составляет не менее 32 % общего количества произведенной продукции; 3) СРП предусматривает превышение доли государства в прибыльной продукции в случае улучшения показателей инвестиционной деятельности для инвестора при выполнении соглашения. Из содержания указанной статьи вытекает, что в остальных случаях к СРП применяется общий режим налогообложения, применимый к остальным его объектам.

Сущность специального налогового режима СРП раскрывается в ч. 6 ст. 346.35 НК РФ. Данная норма предусматривает замену уплаты совокупности налогов и сборов, предусмотренных соответствующим законодательством РФ, за исключением налогов и сборов, которые предусмотрены Главой 26.4 НК РФ. Перечень последних приводится в ч. 7 ст. 346.35 НК РФ, который включает налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, платежи за пользование природными ресурсами, плату за негативное воздействие на окружающую среду, водный налог, государственную пошлину, таможенные сборы, земельный налог, акциз (за исключением акциза на подакцизное минеральное сырье).

Что касается существенных условий СРП, то законодательно определяются два способа раздела продукции, которые непосредственно влияют на налогообложение: прямой раздел и общеприменимый раздел<sup>3</sup>. При применении первой разновидности раздела предполагается, что из общего объема продукции вычитаются

---

<sup>1</sup> Ершова И.В. Инвестиционная деятельность в форме соглашений о разделе продукции // Закон. 2006. №3. С. 28.

<sup>2</sup> О правилах проведения аукционов см. ч. 2 ст. 4 ФЗ «О СРП».

<sup>3</sup> См.: ст. 8 ФЗ «О СРП»; А.А. Конопляник. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СРП, концессии) и их последствия для инвесторов. М., 2002. С. 94.

НДС, страховые взносы по обязательному страхованию, плата за негативное воздействие на окружающую среду, государственные пошлины и таможенные сборы, а также иные расходы на реализацию СРП. При общеприменимом разделе из общего объема произведенной продукции вычитается размер компенсационной продукции, все вышеперечисленные виды налоговых платежей, а также налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, плата за пользование водными объектами, земельный налог, акцизы и иные неналоговые расходы.

Субъектами налогообложения по СРП являются организации, признаваемые инвесторами в соответствии с СРП (ч. 1 ст. 346.36 НК РФ). Данным организациям также предоставлено полномочие по поручению исполнения своих обязанностей по уплате налоговых платежей оператору по СРП (ч. 2 ст. 346.36 НК РФ). В связи со сказанным возможен вопрос о причинах невключения операторов в перечень субъектов налогообложения по СРП. Ответ таков. Как правило, оператором по СРП является дочернее юридическое лицо, территориально расположенное в субъекте реализации СРП. Поэтому законодатель исключил факт двойного налогообложения, т.е. уплатой *de facto* одним и тем же юридическим лицом установленных в НК РФ налоговых платежей в двойном размере. В других случаях оператор выступает в качестве налогового агента в силу ст. 24 НК РФ.

Объектом налогообложения по СРП является прибыль, полученная налогоплательщиком в связи с выполнением соглашения (ч. 3 ст. 346.38 НК РФ). Такая прибыль может исчисляться в два этапа: 1) доход налогоплательщика, уменьшенный на величину расходов; 2) пропорционально доле участника в общей прибыли (для объединения организаций, не имеющего статуса юридического лица). В данном случае стоит упомянуть оговорку, о которой говорят А.С. и А.А. Касаткины: первый этап применяется к российскому юридическому лицу, являющемуся инвестором по СРП; оба этапа применяются для объединения иностранных юридических лиц, т.к. иностранные юридические лица не могут быть единым субъектом СРП<sup>4</sup>. Последние создают консорциум на

---

<sup>4</sup> Касаткина А.С., Касаткина А.А. Соглашение о разделе продукции: экономические и правовые аспекты регулирования // Законодательство и

основании договора о сотрудничестве. Именно в последнем определяются доли участия юридических лиц в общем консорциуме.

Стоит отметить, что законодатель учел необходимость включения в доходы внереализационных доходов (ч. 4 ст. 346.38 НК РФ). Это позволяет увеличить налогооблагаемую базу, а, следовательно, и сумму налога. Однако данное положение компенсируется ч. 5 ст. 346.38 НК РФ, посвященной расходам по реализации СРП. Под ними понимаются обоснованные расходы, т.е. те расходы, которые были произведены налогоплательщиком в соответствии с программой работ и сметой расходов, утвержденными специально созданным управляющим комитетом, и внереализационные расходы. Уменьшить налогооблагаемую базу в этом случае можно только в случае документального подтверждения соответствующих расходов.

При этом не все расходы являются уменьшающими налогооблагаемую базу. К ним в соответствии с ч. 7 ст. 346.38 НК РФ не относятся: 1) расходы, произведенные до вступления в силу СРП (приобретение пакета геологической информации, расходы на уплату сбора на участие в аукционе, предоставляющем право недропользования определенным участком); 2) расходы, понесенные с даты вступления в силу СРП (ряд налоговых платежей). Эти расходы возмещаются налогоплательщику в размере, не превышающем установленного в СРП предельного уровня компенсационной продукции (ч. 10), т.е. продукции, передаваемой в собственность инвестора (ст. 346.34 НК РФ). Эта продукция составляет, по общему правилу, 75 % от общего числа произведенной продукции (90 % – для добычи ресурсов на континентальном шельфе).

На весь период действия СРП распространяется действие не только специального режима налогообложения, но и налоговой ставки (ч. 15 ст. 346.38 НК РФ). Это говорит о том, что под сомнением оказывается цель введения законодателем такого вида договора как СРП. По мнению автора, привлечение инвестиций (тем более иностранных) возможно, если налоговая ставка является

льготной и изменяется в ходе реализации СРП, то есть является дифференцированной.

К сожалению, по состоянию на 2010–2015 гг. отсутствует какая либо актуальная статистика, касающаяся рентабельности СРП, а также эффективности специального режима налогообложения в отношении СРП. Это обусловлено рядом исторических причин. Во-первых, после вступления в силу ФЗ «Об СРП» было подписано 264 СРП по различным месторождениям нефти, газа и меди. Россия надеялась на мощный приток иностранных инвестиций, а на практике все вышло наоборот: инвесторы стали предоставлять налоговым органам декларации, в соответствии с которыми расходы были колоссальными (например, как поступал инвестор «Total» в 1999–2005 гг. при реализации СРП на Харьягинском месторождении<sup>5</sup>). В результате этого с 1 доллара произведенной продукции государству удавалось взыскивать менее 20 %. Именно по этой причине были расторгнуты 261 СРП, а в настоящее время действуют только лишь три из них (по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также по Харьягинскому месторождению)<sup>6</sup>. Во-вторых, специальный режим налогообложения по СРП был введен только лишь в 2003 году, а все СРП были приняты практически сразу же после вступления в силу ФЗ «О СРП»<sup>7</sup>. Это говорит о том, что долгое время СРП вовсе не приносили желаемой прибыли.

В настоящее время отсутствие положительной статистики говорит о том, что правовое регулирование специального режима налогообложения несовершенно.

Так, отечественные правоведы отмечают, что общеприменимый раздел абсолютно невыгоден для инвесторов, а прямой раздел продукции хоть и выгоден российскому инвестору, но совершенно непривлекателен для иностранных инвесторов: это обу-

---

<sup>5</sup> О. Крупень. Грабеж по СРП на Харьягинском месторождении. «Total» качает у нас нефти все больше, а доходов мы получаем все меньше// Промышленные ведомости // <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=574&nomer=22> (дата обращения: 18.11.2015 г.).

<sup>6</sup> Отмена Соглашения о разделе продукции// За Путина В.В. История одного президента // <http://xn--80aagavh9aolaj.xn--p1ai/200-2004gg/otmena-soglasheniya-ozazdele-produkcii.html> (дата обращения: 18.11.2015 г.).

<sup>7</sup> Лекции 22. Система налогообложения при выполнении Соглашений о разделе продукции // [http://studme.org/32467/ekonomika/sistema\\_nalogooblozheniya\\_pri\\_vypolnenii\\_soglasheniy\\_razdele\\_produktsii](http://studme.org/32467/ekonomika/sistema_nalogooblozheniya_pri_vypolnenii_soglasheniy_razdele_produktsii) (дата обращения: 18.11.2015 г.).

словлено тем, что прибыль иностранных инвесторов подвергается, по их мнению, двойному налогообложению: в первом случае косвенно при вычете прочих налоговых платежей, а во втором – при обложении дохода в стране происхождения иностранного юридического лица<sup>8</sup>. По нашему мнению, с данным высказыванием можно согласиться лишь частично. Действительно, при общепринятом разделе продукции инвесторы склонны завышать расходную часть бюджета, так как в российском законодательстве установлен чрезвычайно высокий порог компенсируемой инвестору продукции с целью снизить реальную прибыль, облагаемую по налогу на прибыль. Однако вторая часть высказывания не совсем корректна. Вопрос о наличии двойного налогообложения встает обычно в отношении налога на прибыль организаций, которым инвестор не облагается при прямом разделе. Более того, ряд исследователей, например А.А. Конопляник, отмечают, что прямой раздел является более выгодным для государства<sup>9</sup>.

Во-вторых, для того, чтобы развеять позицию многих упомянутых выше экономистов и правоведов о том, что прямой раздел не выгоден иностранному инвестору, стоит ввести дифференциацию налоговых ставок. Однако при этом законодателю следует внести дополнение к положениям п. 2 ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), в соответствии с которыми дифференцированные ставки налогов и сборов, а также налоговые льготы не могут быть установлены в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала. Дополнение в данном случае может быть представлено в качестве оговорки о том, что в отношении специального режима налогообложения положения данной статьи не применяются в отношении иностранных инвесторов. Дифференциация налоговых ставок могла бы стать механизмом стимулирования инвестора к вливанию своих капиталов в российскую энергетику. Так как, по сути, не выполняется подразумеваемая цель СПИ, то и не стоит ждать колоссальных поступлений от налоговых платежей

---

<sup>8</sup> Инвестиционная деятельность, осуществляемая в форме соглашения о разделе продукции // [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z994\\_page\\_104.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z994_page_104.html) (дата обращения: 07.12.2015 г.).

<sup>9</sup> Конопляник А.А. Реформы в нефтяной отрасли России (налоги, СПИ, концессии) и их последствия для инвесторов. М., 2002. С. 94.



по СРП в бюджетную систему России и ее субъектов. Так, по оценкам официальных источников, по состоянию на 2003 г. затраты Российской Федерации на реализацию СРП превысили поступления на сумму 623 млн дол.<sup>10</sup>

В-третьих, все сохранившиеся к настоящему моменту СРП используют принцип общеприменимого раздела продукции, а не прямого, что и порождает недоходность данной договорной формы недропользования<sup>11</sup>.

Подведем итоги.

С учетом вышесказанного, стоит сказать, что законодатель, грамотно в общем и целом определил налогооблагаемую базу по СРП. Все недостатки, связанные с недополучением желаемых доходов, связываются с положениями ФЗ «О СРП», подлежащие, по нашему мнению, исключению, либо же дополнению. Так, стоит исключить общеприменимый способ раздела продукции, как минимум, по отношению к инвесторам по будущим СРП. Применительно к нынешним СРП стоит разработать механизм контроля за количеством добытых ресурсов, а также ужесточить к требованиям к проведению аудита в отношении финансовой отчетности, предоставляемой инвесторами. Данные меры позволят повысить прозрачность предоставляемой инвесторами налоговой отчетности.

При использовании прямого режима раздела продукции законодатель тем самым признает возможность «заключения соглашения об установлении налогообложения». По сути, оно будет представлять собой изъятие налога на прибыль организаций в на-

---

<sup>10</sup> Вадим Шуман. Счетная палата: эффективность СРП // Журнал «Нефтегазовая вертикаль». 2003. № 18 // [http://www.yabloko.ru/Publ/2004/2004\\_01/2004\\_01\\_05\\_srp.html](http://www.yabloko.ru/Publ/2004/2004_01/2004_01_05_srp.html) (дата обращения: 22.10.2015 г.).

<sup>11</sup> См., в частности: Соглашение о разделе продукции по проекту «Сахалин-2». Полный текст// Экологическая Вахта Сахалина. Sakhalin Environment Watch// <http://www.ecosakh.ru/index.php/neft-gaz/srp-i-istoriya/item/1143-%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83-%D1%81%D0%B0%D1%85%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD-2-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82> (дата обращения: 07.12.2015 г.).

туральной форме. В этом случае дифференциация ставок для иностранных инвесторов по остальным видам налогов не стала бы существенной, т.к. государство и так получало бы весомый доход от СРП (порядка 30 %) через получение прибыли как сторона СРП и как один из учредителей российского инвестора.

Автор настоящей статьи убежден, что специальный налоговый режим СРП необходим, т.к. именно через создание льготных для иностранного инвестора условий возможно привлечение значительных инвестиций. Однако российское законодательство в части вышеуказанных положений подлежит существенной корректировке.

**Мамедов Андрей Алиевич,**  
*доктор юридических наук, профессор*  
*Российского университета дружбы народов*

### **ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ – РЕГУЛЯТОРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ**

Изменение аспектов финансовой деятельности государства в условиях финансового кризиса и политических коллизий вызвало новое соотношение экономики, государства и права, что сказалось на кардинальном изменении роли финансового права для регулирования общественных отношений в сфере страхования.

*Ключевые слова:* финансовое право, страхование, норма права, финансовые отношения, финансовая деятельность государства.

Несмотря на экономические кризисы и политические коллизии в развитии государства страхование сохраняет ведущие позиции как система защиты публичных и частных интересов в их взаимосвязи и взаимодействии. Изменение аспектов финансовой деятельности государства в этих условиях, вызванное новым соотношением экономики, государства и права, сказалось, прежде всего, на кардинальном изменении роли финансового права для регулирования новых общественных отношений в сфере страхования.

Как отмечают все юристы-финансоведы финансовые отношения, образующиеся в ходе воздействия государства как субъек-

та финансовой деятельности на ее объект, не имеют место как фактические общественные отношения, а существуют только в правовой форме как правоотношения<sup>1</sup>.

Основной массив действий и операций, составляющих содержание финансовой деятельности, осуществляется с помощью правовых норм. Прежде всего, это объясняется тем, что право – уникальное средство, позволяющее государству донести свою волю до неограниченного круга субъектов<sup>2</sup>.

“Осуществляя те или иные операции в рамках финансовой деятельности, государство в лице компетентных органов уже находится как участник в составе различных правоотношений. Любая финансовая операция, даже в самой начальной своей стадии реализации, регламентирована правом... финансовая деятельность является показателем фактической реализации указанных норм”<sup>3</sup>.

При этом, необходимо отметить, что эффективность такого регулирования тем выше, чем более взаимно увязаны нормы финансового права с нормами иных отраслей права, оказывающих влияние на регулирование всего комплекса общественных отношений, имеющих место, в том числе и в сфере страхования. Используя нормы права, государство и осуществляет юридическое воздействие на субъекты финансовых правоотношений в сфере страхования. Функция правовой нормы в сфере страхования заключается в том, что она «выполняет роль ориентира, т.е. позволяет государству действовать в области финансов (*в том числе в*

---

<sup>1</sup> Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 395 с.; Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.; Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: ООО «Профобразование», 2003. 158 с.; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Изд-во Норма, 2001. 574 с.; Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М., Норма, 2000; Петрова Г.В. Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования. М.: Изд-во «Олита», 2003. 360 с.; Химичева Н.И. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2003. 749 с. и др.

<sup>2</sup> Данный тезис неоднократно подчеркивался учеными-финансоведами: Вороновой Л.К., Виницким Д.В., Горбуновой О.Н., Грачевой Е.Ю., Запольским С.В., Карасевой М.В., Крохиной Ю.А., Петровой Г.В., Пацуркивским П.С., Химичевой Н.И. и другими учеными.

<sup>3</sup> Винницкий Д.В. Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права // Государство и право. 2003. № 2. С. 24.

*сфере страхования – курсив А.М.), “со знанием дела”, не на ощупь, а в том конкретном порядке, который уже установлен правовой нормой»<sup>4</sup>. Именно нормы финансового права регулируют источники формирования страховых фондов, их взаимоотношения с другими звеньями финансовой системы, в частности с бюджетной подсистемой; порядок использования средств фондов страховых структур; компетенцию органов государственной власти в области финансово-правового регулирования в сфере страхования и иные отношения в сфере страхования, возникающие в процессе создания, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных фондов страхования, т.е. такие отношения, которые относятся к сфере финансовой деятельности государства<sup>5</sup>. Нормы финансового права регламентируют решения государства именно в области финансовой политики, в том числе и в ее составной части страховой политики<sup>6</sup>. Актуальность вопроса, связанного с правильным применением норм права, в последнее время возросла и имеет существенное практическое значение, так как способствует четкой организации финансовой деятельности государства в сфере страхования и помогает правильному выбору юридических мер воздействия в необходимых случаях, так как, подчас, представители административно-правовой науки «посягают»<sup>7</sup> на сферу финансово-правового регулирования страхования, основываясь на имеющей место властной природе отношений между органами страхового надзора и страховыми структурами.*

Рассматривая влияние обратной связи финансового законодательства в сфере страхования на страховую политику, необходимо отметить, что финансовое право является в системе российского права одной из наиболее политически “напряженных” отраслей права. Причем политическая “напряженность” – это свойство финансового права, проявляющееся с большей или меньшей выразительностью всегда в условиях демократического государст-

---

<sup>4</sup> Карасева М.Ю. Финансовое правоотношение. М.: Изд-во «Норма», 2001. С. 33.

<sup>5</sup> Мамедов А.А. Страхование как составная часть финансовой деятельности государства // Страховое дело 2003. № 6. С. 22–24.

<sup>6</sup> Мамедов А.А. Страховая политика как составная часть финансовой политики государства // Страховое дело. 2004. № 2. С. 14–19.

<sup>7</sup> Терминология Карасевой М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 20.

ва на любом этапе его развития”<sup>8</sup>. Поэтому исследуя (рассматривая) вопрос о страховой политике как составной части финансовой политики государства, на наш взгляд, необходимо учитывать и политическую составляющую в финансово-правовом регулировании страхования. Исследования вопроса взаимосвязи политики и права проводились учеными- правоведами и в советское время<sup>9</sup>, и имеют место в последнее десятилетие<sup>10</sup>.

Высокая политическая напряженность в сфере страхования объясняется, по нашему мнению, и спецификой имеющих место основных финансовых правоотношений в сфере страхования, материальной основой которых является движение денежных средств. Это:

1. Отношения, возникающие по поводу прямых и портфельных инвестиций для направленного финансирования наиболее приоритетных отраслей экономики федерации в целом и отдельных регионов между органами исполнительной власти и страховыми организациями, в том числе и при образовании внебюджетных экономических фондов;

2. Отношения, возникающие при обязательном государственном и социальном страховании в целях реализации социальных задач по поводу планомерного образования (формирования), перераспределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов). Эти отношения затрагивают не только интересы собственно государства, но и субъектов федерации и муниципальных образований, которые и становятся участниками политического процесса по поводу формирования государственных решений в области социального внебюджетного финансирования. Отношения

---

<sup>8</sup> Карасева М.В. Указ. соч. С. 6.

<sup>9</sup> См.: Мальцев Г.В. Идеология, политика и право (Некоторые вопросы их взаимоотношений) // Советское государство и право. 1977. № 2. С. 14–22; Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М.: Мысль, 1979. 196 с.; Агешин ЮА. Политика, право, мораль. М.: Юрид. лит-ра, 1982. 160 с.; Степанов И.М. Конституция и политика. М.: Наука, 1984. – 173с.; Мушинский В.О. Соотношение политики и права в регулировании социальных интересов // Советское государство и право. 1988. № 2. С. 3–13.

<sup>10</sup> Лопатин В.Н. Политика и право при обеспечении информационно-психологической безопасности // Право и политика. 2000. № 10. С. 82–93; Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 6–18 и др.

при осуществлении страховой деятельности имеют в своей основе широкие социальные корни, вследствие чего процесс принятия законодательных актов, регулирующих эту деятельность, всегда будет характеризоваться политической напряженностью, максимальной включенностью в этот процесс различных политических сил.

“Для осуществления успешной финансовой деятельности в государстве, создания правовых коридоров для прохождения сигналов прямой и обратной связи при создании, распределении и использовании фондов денежных средств очень важен анализ финансово-правовых норм и финансово-правовых отношений, которые непосредственно закрепляют и регулируют те самые правила игры, о которых говорят стоящие у власти экономисты”<sup>11</sup>.

Нормы финансового права устанавливают порядок мобилизации денежных средств в распоряжение государства; источники финансовых ресурсов, которыми оперирует государство; порядок планирования процесса образования и распределения (перераспределения) создаваемых страховыми структурами денежных фондов (резервов); способы проведения контроля за финансовой деятельностью страховых структур и т.п. Во всех этих случаях государственные органы наделены властными полномочиями, необходимыми для выполнения их функций.

Императивный характер финансово-правовых норм при страховании проявляется и в том, что они, предоставляя управомоченному субъекту – государственному органу право совершать какие-либо действия, фактически во многих случаях обязывают его к совершению этих действий. Главным образом, это касается норм, которыми установлена компетенция органа страхового надзора – Банка России как субъекта финансового права. Для органа страхового надзора – Банка России право государственного органа как субъекта финансового правоотношения фактически есть его обязанность, ибо для данного государственного органа все права, вытекающие из его задач и функций в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации стра-

---

<sup>11</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг. М.: ООО «Профобразование». С. 103.

хового дела в Российской Федерации»<sup>12</sup> – выполнение обязанностей перед государством. Банк России как управомоченный орган, основываясь на законе и учете конкретных условий, принимает в границах, предписанных уполномочивающей нормы, наиболее целесообразное решение в вопросах, относящихся к публично-правовому регулированию финансовых отношений в сфере страхования.

Правовые регуляторы финансовых отношений в сфере страхования – нормы финансового права регулирует не только собственно финансовые отношения в сфере страхования, но и порядок ведения бухгалтерского учета страховыми структурами. «Именно в бухгалтерском учете отражаются все финансовые явления в обществе (*в том числе и сфере страхования – курсив А.М.*), бухгалтерский учет является основой всех прямых и обратных связей в государстве, первоосновой широкого финансового мониторинга в государстве»<sup>13</sup>. Именно денежный характер финансов, необходимость вследствие этого их фиксации и контроля за формированием, использованием и перераспределением денежных фондов в сфере страхования и обуславливает, в свою очередь, необходимость использования в качестве правовых регуляторов технические нормативные акты, содержащие технические нормы – нормы бухгалтерского учета. Нормы бухгалтерского учета, взаимосвязаны с правовыми нормами, посредством которых регулируется финансовая деятельность государства в сфере страхования, содержатся в нормативных технических актах: План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности страховых организаций и Инструкция по его применению<sup>14</sup>. «Привязка» норм

---

<sup>12</sup> Закон РФ от 27.11.92 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // ВСНД и ВС РФ, 1993, № 2. Ст.56; СЗ РФ, 1998, №1. Ст. 4; 1999, № 29. Ст. 3703; 1999, № 47. Ст. 5622; 2002, № 12. Ст. 1093; 2002, № 18. Ст. 1721; 2003, № 50. Ст. 4855, 4858; Российская газета, 26 июня 2004 г. № 135 (Название ФЗ от 27.11.92 № 4015-1 первоначально было сформулировано как ФЗ РФ «О страховании», а затем изменено на основании ФЗ РФ от 31.12.97 № 157-ФЗ на ФЗ РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.01.1998. № 1. Ст.4.)

<sup>13</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.:ООО «Профобразование», 2003. С. 56.

<sup>14</sup> Приказ Минфина РФ от 31 октября 2000 г. № 94н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности страховых организаций и Инструкции по его применению» // Экономика и жизнь. 2000.

бухгалтерского учета к правовым нормам как регуляторам финансовой деятельности государства и позволяет нам, исходя из их сущности, рассматривать нормы бухгалтерского учета как технико-юридические<sup>15</sup>. При этом, отмечаем, что связанность норм права и норм бухгалтерского учета проявляется, в свою очередь, в законодательном закреплении соответствия норм бухгалтерского учета и правовых норм в нормативных правовых актах.

Учетная политика, проводимая страховыми организациями, подлежит раскрытию в составе публикуемой бухгалтерской отчетности – системы показателей, отражающих имущественное и финансовое положение организации на определенную отчетную дату, а также финансовые результаты ее деятельности за отчетный период. Эти показатели должны давать возможность внешним пользователям принимать обоснованные выводы и решения. Таким образом, использование финансово-правовых норм и норм бухгалтерского учета как регуляторов финансовых отношений в сфере страхования, позволяет создавать правовые коридоры для прямых и обратных связей управления государством сферой страхования с помощью денежных средств. А «нет лучшего способа управлять государством, как управлять с помощью денег. Регулируя и направляя потоки денежных средств, оно содействует развитию определенных сфер деятельности (*в том числе и страховой – курсив А.М.*) или, наоборот, сокращает и даже может полностью их свернуть»<sup>16</sup>.

Наряду с материальными нормами финансового права процессуальные нормы финансового права устанавливают порядок

---

№ 46, в ред. Приказа Минфина РФ «О внесении дополнений и изменений в План счетов...» от 07.05.2003 № 38н // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерская отчетность, 2003. № 7.

Приказ Минфина России от 04.09.2001 № 69н «Об особенностях применения страховыми организациями плана счетов бухгалтерского учета финансово – хозяйственной деятельности организаций и Инструкция по его применению» // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 2001. № 11.

<sup>15</sup> Более подробно см.: Ашмарина Е.М. Правовые основы бухгалтерского и налогового учета, аудита в Российской Федерации. М.: Юристъ, 2004. 254 с.

<sup>16</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: ООО «Профобразование», 2003. С. 35.



применения и действия норм материального права. Так, Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»<sup>17</sup> продублировал статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации (143–150 БК РФ), который четко регламентирует императивный порядок составления, представления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных социально значимых фондов, а также их исполнение, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении. Согласно этому кодифицированному нормативному правовому акту проекты бюджетов рассматриваемых государственных внебюджетных социальных фондов составляются органами управления указанных фондов и представляются высшим органом исполнительной власти – Правительством Российской Федерации на рассмотрение высшего законодательного органа – Федерального Собрания в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных социально значимых фондов представляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на рассмотрение законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации одновременно с представлением проектов законов субъектов Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

По характеру воздействия на участников финансовых отношений в сфере страхования финансово-правовые нормы подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие.

Так, государственное управление, проявляясь в сфере страхования, предполагает определенное подчинение управляемого воле управляющего. Властность предписаний управомоченных государственных органов как субъектов правоотношений в сфере страхования выражается в том, что они принимают решения (законы, иные нормативные правовые акты и т. д.), обязательные для всех страховых структур.

---

<sup>17</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. ст. 3686; 2003. № 1. Ст. 5. № 52 (ч.1). Ст. 5037.

Запрещающие финансово-правовые нормы регулируют пассивное поведение субъектов финансовых отношений в сфере страхования предписывают не совершать действий, нарушающих императивно установленные нормы, регулирующие различные аспекты деятельности в сфере страхования. Так, инвестиционная деятельность страховых структур (социальных и коммерческих) достаточно жестко регламентируется (финансово-правовое регулирование) со стороны государства, особенно это касается инвестирования денежных средств, страховых резервных фондов. С целью обеспечения принципов возвратности и ликвидности, предотвращения оттока капитала из России, привлечения в национальную экономику дополнительных инвестиций, действующими Правилами размещения страховых резервов<sup>18</sup> предусмотрено, что не менее 80 % общего объема активов, покрывающих страховые резервы, должно быть размещено на территории России<sup>19</sup>. Размещение активов за пределами России может осуществляться только на основании разрешения Банка России.

Государство, осуществляя финансово-правовое регулирование, предъявляет жесткие требования к качеству активов, покрывающих страховые резервы. Так, ценные бумаги должны пройти государственную регистрацию; проспект эмиссии паевых инвестиционных фондов зарегистрирован уполномоченным органом по финансовым рынкам; регулируется доля перестраховщиков, являющихся резидентами Российской Федерации и имеющих лицензию на проведение страховой деятельности, и перестраховщиков, не являющихся резидентами Российской Федерации, имеющих представительства на территории Российской Федерации.

Для соблюдения принципа диверсификации финансово-правовыми нормами установлены определенные структурные соотношения активов и резервов, одна часть которых носит сочета-

---

<sup>18</sup> Правила размещения страховщиками средств страховых резервов. Приказ Минфина РФ от 08.08.2005 № 100н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 05.09. 2005. № 36.

<sup>19</sup> Суммарная стоимость активов, принимаемых в покрытие страховых резервов, не относящихся к расположенным на территории Российской Федерации, за исключением доли перестраховщиков, не являющихся резидентами Российской Федерации, в страховых резервах не должна превышать 20 % от суммарной величины страховых резервов.

тельный характер, например, стоимость государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных бумаг не должна превышать 30 % суммарной величины страховых резервов, а другая имеет своей целью ограничить вложения страховой организации в один объект, например, максимальная стоимость одного объекта недвижимости не должна превышать 10 % от суммарной величины страховых резервов. В соответствии с указанными правилами размещения, страховые компании обязаны до 70 % резервов вкладывать в государственные и банковские ценные бумаги, и только до 10 % резервов страховые компании могут непосредственно инвестировать в производство. Таким образом, государство, используя финансово-правовые нормы, императивно, принудительно обеспечивает не только принцип гарантированности защиты интересов страхователей, но и фактически государством реализуется выгодный ему принцип – привлечение частного капитала, находящегося в обороте страховых организаций, в национальную экономику.

Уполномочивающие финансово-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере страхования, наделяют участников финансовых правоотношений в сфере страхования определенными полномочиями распоряжаться субъективными правами в пределах норм. Субъекты финансового правоотношения в сфере страхования в ряде случаев могут самостоятельно, но в некоторых, определенных нормами финансового права пределах, устанавливать финансовые обязанности и определять их содержание. Конкретно к числу таких случаев относятся финансовые правоотношения по поводу государственного обязательного страхования. В отношениях по поводу государственного обязательного страхования уполномоченный орган государства в рамках договора оговаривает определенные обязанности сторон в пределах, дозволенных законом. Здесь имеет место та свобода усмотрения государственного органа, которая позволяет ему несколько конкретизировать свою обязанность по страхованию определенной категории лиц в пределах того, что предусмотрено в законе. Исходя из всего отмеченного договор в вышеназванных отношениях в значительной мере явля-

ется лишь формой реализации властных полномочий управомоченного государственного органа<sup>20</sup>.

Возрастание взаимодействия международного и внутригосударственного (национального) права в сфере страхования в современных условиях проявляется, прежде всего, в том, что нормы международно-правовых актов, как своеобразно отмечает Ю.А. Тихомиров, «расплавляются»<sup>21</sup> в нормах национального права. Таким образом, в соответствии с российской доктриной взаимодействия международного и внутригосударственного (национального) права, допускающей «непосредственное применение» международной нормы к внутренним отношениям<sup>22</sup>, нормы международных договоров приобретают юридическую силу в правовом регулировании отношений в сфере страхования, подчас, путем их прямого действия на соответствующие отношения. Воздействие международного права на внутригосударственное право осуществляется путем трансформации норм, содержащихся в конкретных международных договорах в нормы внутригосударственного, права. При этом, термин «трансформация» носит условный характер. В процессе «трансформации» норм международного «договорного» права в нормы внутригосударственного права на базе общей конституционной нормы (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) создаются более конкретные и более «узкие» по сфере своего регулятивного воздействия нормы. «По этой причине государство для них уста-

---

<sup>20</sup> Следует отметить, что ряд исследователей, не учитывая особенности неклассического характера финансово-правового регулирования договорных отношений, возникающих при государственном обязательном страховании, на наш взгляд, не правомерно относят его к объекту регулирования гражданского права. Так, Елкин М.А.: «Итак, правовые отношения по обязательному государственному страхованию... лежат вне пределов правового регулирования публичного (финансового права)... обязательное государственное страхование является объектом регулирования гражданского права» // Система правового регулирования страхования в Российской Федерации (финансово-правовой аспект): дис. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. М., 2003. С. 83.

<sup>21</sup> Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. № 3/4. С. 87–94.

<sup>22</sup> Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // Московский журнал международного права, 1995. № 2. С. 24.

навливают особый порядок трансформации»<sup>23</sup> – специальная трансформация, которая непосредственным применением норм международного права текстуально в законе или в виде отдельных актов, или законодательным выражением согласия на применение конкретных (договорных) норм международного права, или иным способом придает им силу внутригосударственного действия»<sup>24</sup>.

Концепция приведения норм российского законодательства в сфере страхования в соответствие с международно-правовыми нормами основывается, по нашему мнению, на следующих теоретических подходах, а именно:

– в повышении влияния международных договоров Российской Федерации в сфере страхования на внутригосударственное законодательство, регулирующие отношения, имеющие место в сфере страхования;

– во внедрении общераспространенных международных принципов и норм во внутригосударственное законодательство, регулирующие отношения, имеющее место в сфере страхования;

– в усилении восприятия национальным законодательством в сфере страхования использования документов межгосударственных и международных организаций.

Так, Соглашение о партнерстве Европейским Союзом и Российской Федерацией, подписанное на о. Корфу 24 июня 1994 г. (*см. сноску 24- курсив А.М.*), «дополняет» российское законодательство в сфере страхования, включая в него финансово-правовые «нормы-принципы»<sup>25</sup>, которые, являясь международными по сути, становятся самоисполнимыми по форме воздействия на регулируемые ими финансовые отношения в сфере страхования, так как во внутригосударственное российское законодательство они не имплементированы. Особенно это касается финансово-

---

<sup>23</sup> Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: учебно-прак. пособие. М.: Спарк, 1997. С. 12.

<sup>24</sup> См. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство и сотрудничество между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами- членами, с другой стороны, подписанное Президентом Российской Федерации Б.Н.Ельциным на о. Корфу 24 июня 1994 г. и ратифицированное Федеральным законом от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ, 1996. № 49. Ст. 5494.

<sup>25</sup> Терминология Петровой Г.В. см.: Петрова Г.В. Налоговые правоотношения: теория и практика правового регулирования. М.: Изд-во «Олита», 2003. С. 290.

правового регулирования международного бухгалтерского учета и аудита, инвестиционной деятельности, надзора и контроля в сфере страхования.

Финансовые отношения, которые складывались в сфере страхования, в течение различных временных периодов существования российского государства имели разную правовую регламентацию, но во всех случаях нормы финансового права, регулирующие эти отношения, имели некоторую общность – схожее содержание, охватывающее властные и имущественные характеристики финансовых обязанностей субъектов права в сфере страхования перед государством.

По нашему мнению, возрастающий уровень развития страхования, и потребует в среднесрочной перспективе осуществления правотворческой деятельности в следующих направлениях:

1. Нормы права, регулирующие финансовые отношения в сфере страхования должны учитывать особенности отношений в зависимости от вида страхования, предполагающих разную степень их публично-правового регулирования. Целесообразно, чтобы направления такого финансово-правового регулирования отношений в сфере страхования в дальнейшем развивались посредством принятия специальных федеральных законов.

2. Любая норма финансового законодательства в сфере страхования, особенно в федеральных законах, должна быть не просто формально определенной, а иметь надлежащий регулятивный потенциал, поскольку процедура изменения законов носит достаточно сложный и трудоемкий характер.

**Носенко Лидия Ивановна,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
юридического факультета  
Оренбургского государственного университета,  
lidiano@list.ru*

### **КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: К ВОПРОСУ О ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ НЕКОТОРЫХ КАТЕГОРИЙ ДЕЛ**

В статье содержатся авторские рассуждения о дискуссионности некоторых вопросов, связанных с подведомственностью административных дел. Рассматриваются различные подходы, направленные на совершенствование законодательства.

*Ключевые слова:* кодекс административного судопроизводства, подведомственность, служебные споры, права и свободы граждан.

В качестве гарантии реализации основных прав и свобод граждан в российском государстве, предусмотрена возможность восстановления и защиты нарушенных прав любыми способами, не противоречащими закону. Основной закон нашего государства закрепляет возможность реализации судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства<sup>1</sup>. Наряду с судебной формой, возможно защищать нарушенные права при обращении ко внесудебным процедурам, что характерно и административной юстиции, представляющую собой систему специальных судебных или квазисудебных органов<sup>2</sup>.

Множественность юрисдикционных органов, полномочных рассматривать и разрешать по существу возникшие споры, обуславливает необходимость поиска наиболее оптимального распре-

---

<sup>1</sup> Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 12.12. 1993 г. // КонсультантПлюс: справочная правовая система / разработ. НПО «Вычисл. Математика и информатика». М.: Консультант Плюс, 1997–2008. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

<sup>2</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы. М.: Буки-Веди, 2014. С. 15.

деления полномочий между ними по разрешению различных категорий дел. Основное направление государственной политики в рамках правовой реформы акцентировано на реализации принципа доступности правосудия. На протяжении длительного времени дискутировались вопросы, связанные с необходимостью создания административных судов и формирования отдельного нормативного акта в сфере административного судопроизводства. Не вызывает сомнения утверждение, что «развитие административной юстиции – очень важное направление и в российском правосудии...»<sup>3</sup> Реформа процессуального законодательства, введение в действие Кодекса административного судопроизводства демонстрирует пристальное внимание законодателя к совершенствованию процессуальной науки и модернизации административной юстиции. При разработке Кодекса административного судопроизводства ряд норм, ранее относящихся к институтам гражданского процессуального права, логично вписались в систему нового законодательного акта, ввиду чего изменилась подведомственность некоторых категорий дел.

По мнению ряда авторов, подведомственность, как правовая категория представляет собой комплексный институт процессуального права и имеет межотраслевой характер, что вполне закономерно и совсем не противоречит концепции о судебном праве<sup>4</sup>. Однако данный подход может касаться лишь теоретических основ подведомственности, генезиса данного института в процессуальной науке. Допустимо говорить о межотраслевых подходах к выработке общих положений понятийного составляющего подведомственности, отдельных ее видов. Общепринято считать, что альтернативная подведомственность представляет право выбора того юрисдикционного органа, которому субъект правоотношений доверяет защиту нарушенного права. Выбор полномочного органа будет осуществляться в зависимости от компетенции, дающей право на рассмотрение конкретного спора. Данное правило харак-

---

<sup>3</sup> Татьяна Берсенева. Вячеслав Лебедев назначен на пост главы ВС под обещания создать кодекс административного судопроизводства. URL <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text=&etext=912>.

<sup>4</sup> Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства: монография. «Юрист», 2005.



терно всем процессуальным отраслям, ввиду чего заключаем, что возможна выработка единых подходов к теоретическому наполнению понятия подведомственности и ее видов. По нашему мнению данный подход вполне оправдан, поскольку считаем лишним изучение в отраслевых науках понятийных основ подведомственности<sup>5</sup>. Отрасли должны углублять изучение особенностей правоприменения.

Наряду с этим, специфика отнесения определенных категорий дел к компетенции того или иного органа, полномочного рассматривать и разрешать по существу конкретный спор, обусловливается отраслевой принадлежностью спорного правоотношения. При таком подходе важно строго соблюдать правило соотношения: «спорные правоотношения, вытекающие из материальной отрасли права должны рассматриваться соответствующей отраслью процессуального (судопроизводственного права)».

На определенном этапе развития российской правовой системы существовало две процессуальные отрасли (уголовный процесс и гражданский процесс). С помощью Уголовного процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса отправлялось правосудие по различным категориям дел, существующих на тот момент. Процессуальных правил было достаточно для того, чтобы обеспечить законность и обоснованность судебного решения при выявлении специфики конкретного предмета спора. Затем был принят Арбитражный процессуальный кодекс, с 15 сентября 2015 года вступил в действие Кодекс административного судопроизводства РФ. Законодательное разделение процессуальных особенностей отправления правосудия обусловлено и оправдано временем. Учитывая прогрессивную эволюцию материальных правоотношений, констатируем обоснованные изменения, произошедшие в предметах регулирования различных отраслей материального права, что не могло не повлиять на процессуальные правоотношения.

Особенно важно правильно распределять возникающие споры, как между ветвями судебной системы, так и между другими юрисдикционными органами, полномочными рассматривать и

---

<sup>5</sup> Носенко Л.И. Споры о применении труда: некоторые вопросы процессуального рассмотрения: монография. Оренбург. 2012. С. 32.

разрешать по существу спорные правоотношения. В вопросах подведомственности не должно быть неопределенности и двусмысленности, поскольку в соответствии с российским законодательством споры о подведомственности недопустимы.

Неоднозначны подходы к реформированию процессуального законодательства. Несмотря на стремительное развитие административного процесса, включая судопроизводство, в настоящее время актуальны вопросы объединения процессуального законодательства. Сейчас весьма широко обсуждается возможность принятия Единого Кодекса гражданского судопроизводства. Идея объединения процессуальных норм основана на общности материальных правоотношений, для надлежащей реализации которых подразумевается существование унифицированных судопроизводственных положений. По нашему мнению, дискутируемая концепция весьма оправдана. Для правосудия важнее логично обоснованная, стройная система процессуального законодательства, выдержанная в конструктивном соотношении «базовая материальная отрасль права (равно как и система цивилистических отраслей) соотносится с процессуальной отраслью права». Рассуждая, далее заключаем, что данная конструкция должна лежать и в основе административной юстиции (включая судопроизводство и административный процесс, содержащий в себе элемент судопроизводства). Единство процессуальной (судопроизводственной) деятельности по применению правовых норм основано на общности предмета правового регулирования материальных правоотношений – административных. В таком рассуждении находим допустимым обсуждение предложения о возможности отнесения к подведомственности КАС РФ административных споров, связанных с административными правонарушениями. В такой конструкции будет соблюдено соотношение «материальная – процессуальная отрасль права».

Рассматривая перечень дел, относящихся к подведомственности КАС РФ, отмечаем, что они составляют немалую долю дел административной юстиции, большая часть которых имеет особое общественное значение.

К подведомственности Кодекса административного судопроизводства, в соответствии со статьей второй относятся дела, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) орга-

нов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. По нашему мнению, эта категория споров весьма интересна, поскольку несет в себе содержательную процессуальную нагрузку.

В нашей стране возможно реализовывать свои способности к труду посредством заключения трудового договора или любыми другими способами, не противоречащими закону. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию<sup>6</sup>. Многообразие форм собственности обуславливает специфичность реализации своих способностей в сфере применения труда. Отметим, что не каждое применение труда является трудовым правоотношением. Допустимо применять свои способности к труду, к примеру, в гражданских правоотношениях (авторские договоры). Повсеместно применяется труд и в административных правоотношениях, к примеру, при несении военной службы. По п. ст.2 КАС РФ возможно рассмотрение обжалования действий должностных лиц в сфере военной службы. Данные категории дел рассматриваются по правилам административного судопроизводства. Поступление на военную службу, прекращение служебных правоотношений непосредственно связано с реализацией гражданами права на труд, ввиду чего, при рассмотрении данной категории дел особое внимание следует уделять соблюдению прав человека и основных принципов права<sup>7</sup>. Особенно это касается незаконных действий должностных лиц, послуживших основанием к незаконным прекращениям служебных правоотношений. При судебном рассмотрении данной категории дел важно внимательнее относиться к выяснению материальных оснований, лежащих в основе увольнения со службы и соблюдению процедурно – процессуальных правил, в соответствии с которыми должно происходить фактическое пре-

---

<sup>6</sup> Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 12.12. 1993 г. // КонсультантПлюс: справочная правовая система / разработ. НПО « Вычисл. Математика и информатика». М.: Консультант Плюс, 1997–2008. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

<sup>7</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21 в ред. от 29. 06.2015. Ст. 328. Основания для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке.

крашение правоотношений. Нарушение права на труд или занятие иной профессиональной деятельностью лежит в основе формирования семейного бюджета, а как следствие является основой материального благосостояния семьи.

Несмотря на то, что по нормам КАС РФ запрещено рассматривать дела, связанные с возникновением и прекращением судебных полномочий, косвенное отношение к реализации своих способностей к труду в последующем имеет и оспаривание решений, действий Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи. Нарушение, например, процедуры приема квалификационного экзамена, может стать препятствием для занятия судебной должности, что фактически выступает препятствием возникновения правоотношений, связанных с возможностью реализации своих способностей к труду. Поскольку право на труд является конституционно важным, считаем необходимость участия прокурора при рассмотрении таких категорий дел для осуществления надзора за соблюдением законности с целью обеспечения прав человека и гражданина.

Это лишь некоторые категории дел в сфере применения труда, которые не относятся к предмету правового регулирования отрасли трудового права, а имеют отношение к отрасли административного права. При более внимательном изучении других дел, подведомственных Кодексу административного судопроизводства, обнаруживаем, что нами затронуты далеко не все отношения, имеющие сложную межотраслевую составляющую. По нашему мнению, важно обратить внимание на возможность рассмотрения дел, связанных с получением вознаграждений за авторские разработки, осуществленные в рамках исполнения служебных правоотношений.

К подведомственности КАС РФ относятся и некоторые другие категории дел, имеющие отношение к реализации права свободного распоряжения своими способностями к труду. Служебные отношения существенно отличаются от трудовых. Исследовав подведомственность дел Кодексу административного судопроизводства, отмечаем, что следовало бы большее внимание уделить служебным правоотношениям, поскольку право на свободное рас-

поражение своими способностями к труду является одним из важнейших, гарантированных Конституцией РФ. Нами предлагается рассмотреть возможность разработки отдельного раздела в КАС РФ «Процессуальные особенности рассмотрения служебных споров». Таким образом, станет возможным законодательно закрепить участие прокурора в таких категориях дел. В данном разделе станет возможным закрепить особенности альтернативной подсудности по делам, связанным с причинением вреда здоровью военнослужащих, например и многое другое.

Это далеко не все вопросы, связанные с подведомственностью КАС РФ, требующие глубокого и содержательного осмысления.

#### **Л и т е р а т у р а**

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [ Электронный ресурс ] : от 12.12. 1993 г. // КонсультантПлюс: справочная правовая система / разработ. НПО «Вычисл. Математика и информатика». М.: Консультант Плюс, 1997–2008. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. Зеленцов А.Б. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы. М.: Буки-Веди. 2014. С. 15.
3. Татьяна Берсенева. Вячеслав Лебедев назначен на пост главы ВС под обещания создать кодекс административного судопроизводства. Режим доступа: <http://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bsearch%2F%3Bweb%3B%3B&text=&etext=912>.
4. Гуськова А.П., Муратова Н.Г. Судебное право: история и современность судебной власти в сфере уголовного судопроизводства: монография. «Юрист», 2005.
5. Носенко Л.И. Споры о применении труда: некоторые вопросы процессуального рассмотрения: монография. Оренбург, 2012. С. 32.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21 в ред. от 29. 06.2015. Ст. 328. Основания для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке.

**Орлова Наталья Евгеньевна,**  
*зам. начальника отдела УЛ ДИТ  
Российского университета дружбы народов,  
orlova\_ne@pfur.ru*

## **ИНСТИТУТ ДОМЕННЫХ ИМЕН В ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

Статья посвящена институту доменных имен в российском информационном законодательстве. В данной работе автор раскрывает понятие доменного имени, дает общее представление о системе доменных имен, выделяет особенности «доменных» информационных правоотношений, а также акцентирует внимание на законодательных новеллах РФ в сфере доменных имен.

*Ключевые слова:* доменное имя, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Вопросы административно-правового регулирования доменных имен в отношениях, связанных с оборотом информации в сети Интернет, доступом к информации о деятельности органов государственной власти, а также защитой государственных информационных ресурсов, в настоящее время относятся к числу наиболее актуальных и востребованных, приобретают особую значимость, как в теоретическом, так и в практическом направлении.

Следует отметить, что институт доменных имен и его роль в процессах создания, обработки, использования, распространения, передачи, хранения и защиты информационных ресурсов в последние годы все же находит отражение в российском информационном законодательстве.

Так, Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнена понятием «доменное имя» – это обозначение символами, предназначенное для

адресации сайтов в сети «Интернет» в целях обеспечения доступа к информации, размещенной в сети «Интернет»<sup>1</sup>.

По своей сути, доменное имя является одним из ключевых информационных элементов, посредством которого обеспечивается доступ и идентификация к сайтам в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Также, кроме выполнения функции адресации в сети Интернет, доменное имя выступает как средство индивидуализации субъекта (владельца товарного знака, физического лица, компании, государственного органа, общественной организации, государства и пр.), может обладать коммерческой ценностью и участвовать в хозяйственном обороте.

Правоотношения, возникающие при использовании доменных имен в российском законодательстве, являются достаточно специфичными, носят комплексный, межотраслевой характер и регулируются, как нормами гражданского права (товарные знаки), нормами административного права (в сфере антимонопольного законодательства по поводу недобросовестной конкуренции), так и нормами информационного права.

Анализируя действующее информационное законодательство следует отметить, что в целях реализации Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» приоритетами государственной политики данной программы являются:

- обеспечение прав и основных свобод человека, в том числе права каждого человека на информацию;
- обеспечение безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем;
- развитие технологий защиты информации, обеспечивающих неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, безопасность информации ограниченного доступа;
- противодействие распространению идеологии терроризма, экстремизма, пропаганды насилия.

---

<sup>1</sup> Ст. 2 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

- обеспечение защиты конституционных прав граждан Российской Федерации на доступ к информации

В этой связи определена цель Программы – получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных технологий. Для достижения поставленной цели необходимо и достаточно решить 3 задачи:

- обеспечение доступа граждан и организаций к услугам на основе современных информационных технологий;
- развитие технической и технологической основы становления информационного общества;
- предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе.

В целях создания условий обеспечения доступа граждан и организаций к информации органов государственной власти и местного самоуправления на федеральном уровне подготовлены ряд нормативных актов, регламентирующих вопросы доступа к информации о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления. К таким актам, например, относятся Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором упоминается доменное имя: «официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления (далее – официальный сайт) – сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления»<sup>2</sup>.

В соответствии с Федеральным законом Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами, условия ее предоставления – Правитель-

---

<sup>2</sup> Ст. 2 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».



ством Российской Федерации или соответствующими государственными органами. В случае, если при создании или эксплуатации государственных информационных систем предполагается осуществление или осуществляется обработка общедоступной информации, государственные информационные системы должны обеспечивать размещение такой информации в сети «Интернет» в форме открытых данных. Понятие открытых данных (через форму предоставления информации) введено изменениями от 7 июня 2013 года в Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – это «общедоступная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети Интернет в форме открытых данных».<sup>3</sup>

Упоминание в законодательных актах доменного имени присутствует, например, в статье 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «Банк России вправе разместить документы, информацию и данные, полученные от кредитных рейтинговых агентств, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, составе и сроки, которые установлены Банком России. ....Электронный адрес официального сайта кредитного рейтингового агентства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» должен включать в себя доменное имя, право собственности на которое принадлежит этому кредитному рейтинговому агентству».<sup>4</sup>

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в ст. «Обеспечение саморегулируе-

---

<sup>3</sup> Ст. 2 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

мой организацией доступа к информации» содержит следующую формулировку «Саморегулируемая организация для обеспечения доступа к информации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона обязана создать и вести в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сайт, в электронный адрес которого включено доменное имя, права на которое принадлежат этой саморегулируемой организации (далее – официальный сайт)».

В соответствии со ст. 10 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» в заявлении о регистрации средства массовой информации должны быть указаны сведения о доменном имени сайта для сетевого издания.

Таким образом, размещение информации на официальном сайте – это размещение (добавление, изменение, вынесение, удаление) информации на странице официального сайта, либо части такого официального сайта, доступ к которой осуществляется по указателю, состоящему из доменного имени и/или символов в целях обеспечения доступа к ней заинтересованных лиц.

В то же время просматриваются различные толкования на право субъекта на доменное имя. Следует отметить, что по российскому законодательству доменное имя не отнесено к объекту гражданских прав. Кроме того, в практике зарубежных стран и международных организаций доменные имена не признаются средствами индивидуализации и к ним тем более не применяется режим исключительного права.

В докладе Генеральной ассамблеи ООН от 16 мая 2011 г. доступ к сети Интернет отнесен к базовым (или неотъемлемым) правам человека, ограничение доступа к сети Интернет и распространения информации признано нарушением базовых прав человека.

Регулирование вопросов, связанных с доменными именами, IP-адресами и прочими аспектами функционирования глобальной сети «Интернет», осуществляет Международная некоммерческая организация «Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)» при участии Правительства США. ICANN разработан сервис Whois, через который в публичном доступе находятся данные, полученные при регистрации доменного имени и содержа-

щие, в том числе, сведения о провайдере хостинга и лице, осуществляющем регистрацию доменных имен.

Таким образом, существующая система доменных имен имеет глобальный (транснациональный, и трансграничный) характер существует серьезная потребность в международном регулировании соответствующих общественных отношений на основе заключения международных договоров, с привлечением всех заинтересованных сторон и развития международного сотрудничества государств в данной области.

Российский сегмент интернета устойчив и защищен, констатировал вице-президент Корпорации по управлению доменными именами и IP-адресами (ICANN) по России, странам СНГ и Восточной Европы Михаил Якушев на Russian interactive week (RIW)

В тоже время, действующее российское законодательство в области правового регулирования доменных имен носит фрагментарный характер, отсутствует четкие систематизированные правила в данной области, без принятия соответствующих законодательных актов, будет и дальше способствовать уходу правонарушителей от ответственности, а также усложнять положение добросовестных владельцев информационных ресурсов.

**Павлов Дмитрий Михайлович,**  
*старший юрисконсульт войсковой части 71557,*  
*кандидат юридических наук;*  
**Анацкий Дмитрий Александрович,**  
*юрисконсульт войсковой части 71557*

**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ  
И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ  
И ИСПОЛНЕНИИ ДОГОВОРОВ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ  
ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРИСОЕДИНЕНИЯ  
В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ (ИСПОЛНЕНИЯ)  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА**

Научная статья представляет собой правовой анализ проблемных аспектов возникающих у государственных заказчиков в ходе заключения и исполнения договоров об осуществлении технологического присоединения. Авторами про-

анализирована проблема и даны конкретные предложения, направленные на содействие решению данной актуальной проблемной задачи.

*Ключевые слова:* договор об осуществлении технологического присоединения, экономия бюджетных средств, государственный оборонный заказ.

Заключение и реализация договоров об осуществлении технологического присоединения является острым проблемным вопросом для ряда государственных заказчиков.

Во многих случаях данные договоры содержат в себе отдельные нарушения законодательства Российской Федерации.

Согласно Постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 10 июля 2012 г. № 2551/12 нормы, регламентирующие договоры об осуществлении технологического присоединения, не включены в раздел 4 «отдельные виды обязательств» Гражданского кодекса Российской Федерации, однако содержатся в специальных нормативных актах.

По нашему мнению, законодательно можно выделить два основных вида договоров об осуществлении технологического присоединения:

- договоры на осуществление технологического присоединения к электрическим сетям;
- договоры на осуществление технологического присоединения к тепло-, газо-, водоснабжению и водоотведению.

При заключении договоров технологического присоединения государственные заказчики обязаны соблюдать нормы Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44-ФЗ), регулирующего отношения, направленные на обеспечение государственных нужд, нормы гражданского, бюджетного законодательства.

Согласно ст. 93 ФЗ № 44-ФЗ заключение договоров на осуществление технологического присоединения относится к договорам, которые могут заключаться с единственным поставщиком (исполнителем).

Исходя из норм действующего законодательства, во всех случаях, государственный заказчик обязан требовать от сетевой организации технические условия, расчеты цен, действующие тарифы, подтверждения полномочий должностных лиц сетевой ор-

ганизации на заключение гражданско-правовых договоров, а в случае заключения договора на осуществление технологического присоединения к электрическим сетям – обосновывающие документы, о том, что сетевая организация является субъектом естественной монополии.

Полагаем, что правовая экспертиза проектов договоров об осуществлении технологического присоединения без вышеуказанных документов не может быть полной и всесторонне обоснованной.

Согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 02-02-04/16546 рекомендуется включать отлагательное условие в государственные контракты, договоры, соглашения, заключаемые получателем средств федерального бюджета.

Считаем необходимым во всех случаях включать в проекты государственных контрактов на осуществление технологического присоединения положения, согласно которым оплата будет осуществляться только после открытия лимитов финансирования. При заключении государственных контрактов без включения вышеуказанного условия государственными заказчиками создаются обстоятельства, исходя из которых с них в судебном порядке могут быть взысканы штрафные санкции за несвоевременную оплату авансовых платежей по контрактам.

При сокращении лимитов бюджетных обязательств заказчику необходимо согласно положений п.п. 6 ч. 1 ст. 95 ФЗ № 44-ФЗ обеспечить согласование новых условий контрактов, подлежащих исполнению в 2015 г., в том числе цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) объема работы, предусмотренных контрактом, в соответствии с Методикой сокращения количества товара, объемов работ или услуг, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1090.

Договоры на осуществление технологического присоединения к электрическим сетям регулируются, в том числе, постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 утверждающим правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии.

В соответствии с ч. 15 вышеуказанных Правил в адрес заявителей сетевая организация не позднее чем в пятнадцатидневный срок со дня получения заявки от заявителя направляет в бумажном виде для подписания заполненный и подписанный проект договора в 2 экземплярах и технические условия как неотъемлемое приложение к договору.

Согласно ч. 2 ст. 34 ФЗ № 44-ФЗ при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта.

Плата за технологическое присоединение объектов по производству электрической энергии определяется в порядке, утвержденном ФСТ России, в том числе посредством применения стандартизированных тарифных ставок.

Размер платы за технологическое присоединение и (или) размер стандартизированных тарифных ставок определяются исходя из расходов на выполнение мероприятий, подлежащих осуществлению сетевой организацией в ходе технологического присоединения, включая строительство, реконструкцию объектов электросетевого хозяйства.

В соответствии с нормами Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» плата по договору об осуществлении технологического присоединения взимается однократно с возможным условием об оплате выполнения отдельных мероприятий по технологическому присоединению.

Таким образом, в связи с тем, что технические условия являются неотъемлемой частью договора, стоимость государственного контракта является твердой и должна содержать в себе в том числе средства, затраченные на изготовление технических условий.

Пунктом 16 Методических указаний по определению размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 11 сентября 2012 г. № 209-э/1 (далее – Методические указания) для расчета платы за технологическое присоединение к электрическим сетям учитываются расходы на выполнение сетевой организацией следующих обязательных мероприятий:

– подготовка и выдача сетевой организацией технических условий и их согласование с системным оператором (субъектом

оперативно-диспетчерского управления в технологически изолированных территориальных электроэнергетических системах);

– разработка сетевой организацией проектной документации согласно обязательствам, предусмотренным техническими условиями;

– выполнение технических условий сетевой организацией, включая осуществление сетевой организацией мероприятий по подключению устройств под действие аппаратуры противоаварийной и режимной автоматики в соответствии с техническими условиями и иные.

Исходя из вышеизложенного в расчет платы за технологическое присоединение, во всех случаях, обязаны быть включены технические условия, которые сетевая организация должна предоставить совместно с договором заявителю.

Вместе с тем, в соответствии с нормами Методических рекомендаций лицо, которое имеет намерение осуществить технологическое присоединение к электрическим сетям, вправе самостоятельно выбрать вид ставки платы за технологическое присоединение. Выбор ставки платы осуществляется заявителем на стадии заключения договора об осуществлении технологического присоединения.

В целях экономии бюджетных средств, полагаем необходимым, до подачи заявки в адрес сетевой организации государственному заказчику самостоятельно производить расчеты по оплате за технологическое присоединение и выбирать наиболее выгодные для бюджета условия.

Плата за подключение (технологическое присоединение) к сетям инженерно-технического обеспечения, используемым в процессе холодного водоснабжения и водоотведения, определяется в соответствии с Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении».

Договоры на осуществление технологического присоединения к тепло-, газо-, водоснабжению и водоотведению, в том числе, регулируются Правилами определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2006 г. № 83.

Согласно ч. 9 вышеуказанных Правил организация, осуществляющая эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, обязана в течение 14 рабочих дней с даты получения запроса от заявителя определить и предоставить технические условия или информацию о плате за подключение объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. При этом выдача технических условий или информации о плате за подключение объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения осуществляется без взимания платы.

Плата за подключение объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей инженерно-технического обеспечения, используемых в процессе холодного водоснабжения и водоотведения) определяется на основании тарифов, установленных органом местного самоуправления для подключения объекта капитального строительства к системам коммунальной инфраструктуры соответствующей ресурсоснабжающей организации.

Технологическое присоединение к системе теплоснабжения регулируется, в том числе, Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – ФЗ № 190-ФЗ).

В соответствии с ч. 3 ст. 14 ФЗ № 190-ФЗ при наличии технической возможности подключения (технологического присоединения) к системе теплоснабжения и при наличии свободной мощности в соответствующей точке подключения (технологического присоединения) отказ потребителю, в том числе застройщику, не допускается.

Согласно ч. 4 ст. 15 указанного закона теплоснабжающие организации, в том числе единая теплоснабжающая организация, и теплосетевые организации в системе теплоснабжения обязаны заключить договоры оказания услуг по передаче тепловой энергии и (или) теплоносителя в объеме, необходимом для обеспечения теплоснабжения потребителей тепловой энергии.

Исходя из вышеизложенного полагаем государственным заказчикам необходимо:

1. Во всех случаях заключения договоров на осуществление технологического присоединения строго руководствоваться законодательством Российской Федерации.



2. Исключить случаи заключения и оплаты договоров, предметом которых является предоставление технических условий.

3. Не допускать случаи заключения договоров на резервирование мощностей за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

4. В целях экономии бюджетных средств, до подачи заявки в адрес сетевой организации самостоятельно производить расчеты по оплате за технологическое присоединение и выбирать наиболее выгодные для бюджета ставки оплаты технологического присоединения.

5. Во всех случаях требовать от сетевой организации технические условия, расчеты цен, действующие тарифы, подтверждения полномочий должностных лиц сетевой организации на заключение гражданско-правовых договоров, а в случае заключения договора на осуществление технологического присоединения к электрическим сетям – обосновывающие документы, о том, что сетевая организация является субъектом естественной монополии.

Полагаем, что выполнение данных условий позволят государственным заказчикам сохранить и сэкономить бюджетные денежные средства, исключить возможность срыва государственного оборонного заказа и обезопасить себя от недобросовестных исполнителей.

**Пагиева Фатима Олеговна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
fatikpagieva@mail.ru*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В КАНОНИЧЕСКОМ ПРАВЕ**

В данной статье рассматриваются вопросы административной юстиции в каноническом праве. Есть ли административная юстиция в католической церкви, в каком виде она существует и как действует.

*Ключевые слова:* административная юстиция, церковь, Верховный трибунал Апостольского Сигнатуры, епархии, Святой Престол.

Официальным законодательством Российской Федерации вопросы административной юстиции в отдельных корпоративных организациях, например, католической церкви, не поднимаются. На самом деле, есть определенные юридические конструкции, организационно-правовые схемы, которые свидетельствуют о том, что в рамках такого рода корпоративных организаций возможно создание специализированных структур по разрешению споров, возникающих в отношении власти.

Прежде чем говорить об административной юстиции в каноническом праве, нужно понять, что собой представляют административная юстиция и каноническое право в отдельности.

Административная юстиция в своем настоящем виде возникла относительно недавно. Необходимость создания автономной системы административных судов было продиктовано постоянно растущей коллизией между гражданами и должностными лицами. Административные суды призваны восстанавливать нарушенные субъективные права граждан путем аннулирования неправомερных актов. Административная юстиция может быть представлена и квазисудебными органами при некоторых ведомствах для решения конкретных дел, например, по вопросам налогообложения, социальной защиты и т.д. В качестве главной функции административной юстиции выделяют юрисдикционную функцию, то есть функцию «правоговорения». Она направлена на разрешение административно-правового спора и защиту как конкретного субъективного, так и абстрактного, объективного права<sup>1</sup>.

Судьи административной юстиции призваны пресекать злоупотребления должностных лиц. Более того, судьи проверяют не только законность актов, управленческих мер, но оценивают и их целесообразность. Исходя из этого, можно сделать вывод, что административная юстиция к управленческой деятельности играет такую же роль, что и конституционная юстиция к законодательной власти.

Что касается канонического права, то оно представляет собой совокупность религиозно – правовых предписаний, которые регулируют отношения внутри Церкви. Они издаются церковными

---

<sup>1</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция (Судебное административное право). М.: РУДН, 2014.

властями и содержатся в церковных канонах. Все члены Церкви обязаны соблюдать нормы канонического права. Они собраны в главном документе – в Кодексе канонического права. Не смотря на то, что каноническое право основывается на Божественном законе, Кодекс канонического права регулярно переиздается, так как учитываются еще и требования естественного закона.

Одним из видов административной юстиции, в зависимости от связи с конфессиональными организациями, является религиозная (внутрицерковная) административная юстиция.

В каноническом праве судебная власть представлена специфической структурой судов, которые решают дела, входящие в их компетенцию. Суды делятся на уровни или инстанции: первые две инстанции решают спорные вопросы на уровне отдельной Церкви (епархии), а третья инстанция – на уровне универсальной Церкви (Святой престол).

Согласно каноническому праву, правосудие должно быть справедливым. Применение канонов не должно быть жестким и формальным, а скорее гибким, в особенности для того, чтобы защитить не просто юридические права верующих, но и духовные.

Каждый епископ епархиального суда – судья первой инстанции – обязан представлять суд в рамках своей епархии; но осуществляет свои полномочия с помощью викария (заместитель, епископ или священник, назначаемый Святым Престолом для управления апостольским викариатом) и определенного числа епархиальных судей (диаконы).

Кроме того, назначаются защитник и гарант справедливости, который представляет интересы верующих. Он дополняет административный персонал.

Компетенция епархиального епископа и суда, где он состоит, охватывает все спорные дела и наказание, за исключением тех, которые входят в компетенцию суда «Рота Романа».

Решения епархиальных судов возможно обжаловать в суде второй инстанции находящейся в епархии митрополит, являющийся архиепископом управляемого им диоцеза. Он имеет верховенство по сравнению с епископами из других епархий.

Для оптимизации и большей практичности судебной власти епархиальные епископы могут быть объединены в один суд на определенную территорию

В связи с этим, с разрешения Апостольской церкви в Италии в 1938 были учреждены 18 церковных региональных и межепархиальных судов, в соответствии с национальным разделением территории страны. Направляет и контролирует каждый суд епископ епархии, где находится сам суд, при помощи одного или нескольких викариев, межепархиальных судей.

Суд «Рота Романа» является судом Святого Престола, с которым папа осуществляет деятельность универсальной церкви. Он имеет автономный статус и состоит из двадцати судей (Слушателей Роты), принадлежащих к различным национальностям, поскольку они должны представлять всю Церковь. Кроме того, все они обязательно должны быть священниками, обладать соответствующими знаниями и опытом. Назначает их Папа Римский. Главного судью из них так же назначает Папа Римский. Он является самым старшим судьей, который должен определять направления, задачи и контролировать правильное функционирование суда.

Суд «Рота Романа», будучи судом третьей инстанции, в некоторых случаях может разбирать дела, которые входят в компетенцию первых двух инстанций. Например, в случае, если Римский Понтифик по собственному почину или по ходатайству сторон отозвал на своё рассмотрение и поручил суду «Рота Романа».

Наконец, судьи Рота компетентны по многим делам, хотя в настоящее время их деятельность фокусируется на решении спорных вопросов относительно недействительности браков.

Верховный трибунал Апостольского Сигнатуры – Суд Святого Престола – находится на вершине церковной судебной системы, следит за законностью отправления правосудия. Имеет автономный статус, в него входят двенадцать судей, назначаемых Папой Римским, один из которых осуществляет общее руководство судом. Деятельность Апостольской Сигнатуры делится на три направления:

а) Первое направление относится к судебной функции: решаются дела относительно заявлений по поводу признания решений и декретов Римской Роты недействительными;

б) Второе направление связано с функцией административного правосудия: решаются дела относительно законности актов,

декретов, изданных церковными властями, а так же разрешаются споры между различными ведомствами Римской Курии.

в) Третье направление: контроль над правосудием в целом – данный сектор Сигнатуры гарантирует правильное отправление правосудия, проверку законности постановлений.<sup>2</sup>

Что же собой представляет религиозная (внутрицерковная) административная ответственность?

Как пишет Зеленцов А.Б., религиозная административная юстиция – это корпоративная административная юстиция, действующая внутри церковной организации<sup>3</sup>. В качестве такой формы можно обозначить каноническую административную юстицию. Раздел 1 пятой части Кодекса канонического права 1983 года посвящено обжалованию административных декретов, отдельных административных актов, издаваемых во внешней подсудности во внесудебном порядке, за исключением тех, что издаются самим Римским Понтификом или Вселенским Собором.

Акты церковной административной власти, как и акты органов государственной власти, могут быть причиной нарушения прав верующих и церковных юридических лиц. Соответственно, основной задачей такого вида юстиции является защита прав верующих и церковных юридических лиц от несоответствующих естественному и божественному позитивному, каноническому праву актов церковной административной власти (сноска). Согласно Кодексу канонического права 1983 г., в Верховном суде апостольской сигнатуры есть отдельная секция, которая и разрешает возникающие споры посредством выполнения своей функции в качестве высшего органа канонической административной юстиции в католической церкви. Более того, если возникли споры между церковными органами внутри организации, то они так же рассматриваются в данной секции.

При возникновении спора, пострадавшая сторона и сторона, издавшая декрет, должны постараться избежать конфликта. Для этого, им предоставляется возможность прилечь третье лицо в ка-

---

<sup>2</sup> L'ordinamento giudiziario canonico 15 luglio 2013 – Dario La Marchesina.

<sup>3</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М.: ЮНИТИ, 2015.

честве посредника, который, изучив дело, постарается предотвратить спор или разрешить его.<sup>4</sup>

В каждой городской и административной единице в Римской империи возможно создание совета, призванного предлагать справедливые решения. Но такой совет может быть создан только по постановлению конференция епископов (Лиц, высшего священнического сана.). Конференция так же издает нормы, в соответствии с которыми совет осуществляет свою работу. Есть возможность епископу единолично учредить такой совет, если конференция не сделает этого.

Но есть важный момент, даже если конференция будет учреждена, свою работу по разрешению спора она может начать только в том случае, если пострадавшим подано прошение об отзыве декрета, и сроки обжалования ещё не истекли.

Пострадавшее лицо изначально должно просить в письменной форме изменить либо вовсе отменить нарушающий его права декрет. Очень важны сроки, прошение должно состояться в течение пресекающего срока в десять полезных дней после законного уведомления о декрете. Если в течение 30 дней со дня получения прошения лицо, издавшее декрет, посредством издания нового декрета исправит первый или примет решение о том, что прошение надо отклонить, то подается обжалование. Сроки обжалования исчисляются со дня получения извещения о новом декрете. В случаях, если издавшее декрет лицо не вынесет никакого решения, сроки исчисляются с тридцатого дня.

Выделяют дела, к которым применяются иерархическое обжалование. Последнее подразумевает под собой то, что, если в течение 10 дней с момента получения прошения издавшее декрет лицо не приостановит исполнение декрета, пострадавшее лицо может обратиться с таким же прошением к иерархическому настоятелю этого лица. Он может вынести решение о приостановлении декрета, но только по веским причинам, «всегда заботясь о том, чтобы спасение душ не понесло никакого ущерба».

Обжалование иерархическому настоятелю можно подать и через само лицо, издавшее декрет, которое должно переслать его правомочному иерархическому настоятелю.

---

<sup>4</sup> Кодекса канонического права 1983 г.

Что касается участия непосредственно в процессе, то обжалующий вправе пользоваться услугами защитника, а в некоторых случаях, настоятель сам назначает адвоката, если посчитает это необходимым. По некоторым делам явка самого лица является обязательной для дачи показаний, для этого настоятель должен соответствующим образом распорядиться.

Настоятель может вынести решение не только о подтверждении или отмене декрета, но и о поправке, замене или частичной его измене.

В Италии вопросы канонической административной юстиции являются предметом широкого обсуждения. Выдвигаются идеи совершенствования законодательства относительно административной юстиции в католической церкви. В частности, некоторые идеи, с которыми мы согласны, выдвигает Эдуардо Баура. По его мнению, если систему административной юстиции основывать на идеях, заложенных в Кодексе 1983 г., в частности на разделении функций, то необходимо систематизировать распределение полномочий в некоторых Ведомствах Римской Курии. Следует пересмотреть состав компетентного суда, обладающего юрисдикцией в отношении административных дел, в целях обеспечения большей независимости судей.<sup>5</sup>

По мнению некоторых авторов, более целесообразным кажется перемещение центра тяжести системы с принципа законности на необходимость соблюдения права не только в теоретическом смысле, то есть для лучшего понимания спорного вопроса, но и в практическом, для удовлетворения конкретных прав верующих. Это повлечет за собой необходимость пересмотра системы производства для того, чтобы деятельность суда не ограничивалась лишь проверкой законности административных актов, а включала в себя и разрешения споров о праве.

Эффективность осуществления правосудия и действие принципа правового равенства всех верующих оставляет желать лучшего. Необходимо расширить права верующих на подачу ходатайств и петиций так, чтобы система административной юстиции смогла предотвратить и восстановить все нарушенные административными актами права верующих.

---

<sup>5</sup> Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa – Eduardo Baura.

Конечно, закон, каким бы технически идеальным он ни был, не может обеспечить решение многих проблем. Очевидно, в каноническом праве, как и в других отраслях права, необходимо иметь доктрину и прецеденты, которые заполняют пробелы в праве и лучше разъясняют многие юридические понятия.

Защита прав верующих требует знания предыдущих решений суда по аналогичным вопросам, не ограничивая право компетентного органа утаивать некоторые данные, распространение которых могло бы нанести какой-либо вред. Эдуардо Баура так же считает, что официальная публикация судебной практики была бы полезной для совершенствования системы административной юстиции.

То есть, мы видим, что внутри Католической церкви существует своя система судопроизводства. Для всего католического мира верховным судьёй является Римский Понтифик. Осуществляет правосудие либо лично, либо посредством ординарных судов Апостольского Престола, либо с помощью делегированных им судей. Все споры по поводу актов церковной административной власти рассматриваются Верховным судом Апостольской Сигнатуры. Исходя из вышеизложенного, можно говорить о том, что каноническая административная юстиция – это вид административной юстиции.

**Парфентьева Анна Евгеньевна,**  
*студентка Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
anya\_parfenteva@mail.ru*

## **ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

В статье рассматриваются различные аспекты глобализации, а также влияние этого процесса на различные сферы человеческой деятельности, в частности, на правовую сферу. Основное внимание уделяется вопросу, который касается развития отрасли международного административного права.

*Ключевые слова:* глобализация; публичное право; международное административное право; международные правовые акты; международные организации.



Одним из перспективных направлений современных исследований является глобализация. Вопросом глобализации уделяется все больше внимания как в научных исследованиях, так и в сфере законодательства. Как и любое явление, глобализация имеет свои плюсы и минусы, которые можно найти у сторонников и противников данного процесса.

Среди положительных аспектов глобализации называют охват развития различных сторон жизни человечества в целом, объединение стран в борьбе с проблемами, затрагивающими мировое сообщество. В данном случае уместно упомянуть концепцию комплексной взаимосвязи, которую нередко относят к транснационалистской или, так называемой, глобалистской школе. Концепция была сформулирована Р. Кеохейном и Дж. Наем. Авторы данной концепции отошли от традиционного взгляда на международные отношения, в которых основную роль играет исключительно государство, указав на не менее значительную роль в этом процессе различных неправительственных организаций, к примеру, таких как партии и профсоюзы<sup>1</sup>.

Такой взгляд на международные отношения позволяет расширить восприятие данного процесса за счет вовлечения различных участников на паритетных началах.

Сторонники процесса глобализации весьма оптимистично заявляют, что он поможет справиться со многими мировыми проблемами. Некоторые даже предполагают, что в дальнейшем это приведет к исчезновению конфликтов между государствами.

Разумеется, существуют противники глобализации: Б. Барбер, Дж. Голдсмит, П. Бьюкенен, подчеркивающие ее отрицательные стороны. Лишь немногие государства, считают они, смогут остаться независимыми в условиях нарастания интенсивности данного процесса. В конце концов это приведет лишь к усилению мирового неравенства<sup>2</sup>.

На мой взгляд, обе точки зрения имеют право на существование, но скорее всего часть государств, не сумевшая сохранить

---

<sup>1</sup> Теория международных отношений: Хрестоматия / сост., науч. ред. и коммент. П.А. Цыганкова. М.: Гардарики, 2002.

<sup>2</sup> Пазий Дмитрий Григорьевич АВТАРКИЯ CONTRA ГЛОБАЛИЗАЦИИ // Вестник ЧелГУ. 2009. № 40.

независимость в данном процессе глобализации, будет подчинена так называемому «большинству», что создаст предпосылки для «мирового неравенства».

Тем не менее, и та и другая сторона подхода к глобализации рассматривает это явление с точки зрения экономики. Вместе с тем, глобализационные процессы протекают и в иных сферах, в частности, в правовой. Исследование влияния глобализации на сферу права также является весьма актуальным вопросом, вызывающим неоднозначное толкование.

Какие последствия влияния глобализации и тенденции можно увидеть на сегодняшний день в правовой сфере?

Во-первых, как отмечают многие исследователи, изменился характер взаимодействия национальных правовых систем, которые уже трудно рассматривать изолированно. Появились международные организации: ООН, НАТО, ЮНЕСКО и другие. Возникли международные правовые акты, положения которых были восприняты внутригосударственной системой права многих стран.

Многие международные договоры и акты содержат нормы прямого действия, что в случае признания их государством позволяет применять непосредственно во внутригосударственных отношениях. Таким образом, самодостаточность внутригосударственного права обретает иной смысл.

Во-вторых, более глубокое изучение влияния процесса глобализации в правовой сфере позволяет сделать вывод, что мировые проблемы возможно решить только с помощью сотрудничества государств и народов, что представляется оправданным.

Изложенные тенденции привели к формированию новых отраслей права, например, таких как международное уголовное право и международное административное право. До процесса глобализации говорить об этом не представлялось возможным.

В настоящей статье подробнее хотелось бы остановиться именно на роли административного права на международной арене.

Собственно, чего может касаться административное право в данном аспекте? Если исходить из самого определения административного права как отрасли, можно предположить, что это вопросы управления и его эффективности при взаимодействии государств с целью предотвращения и пресечения правонарушений,

например, таких, которые посягают на экологическую безопасность или охрану государственных границ<sup>3</sup>.

Одним из ярких примеров решения вышеназванных задач является существование Европейской Комиссии, являющейся высшим коллегиальным органом исполнительной власти Европейского Союза. В состав ЕК входит по одному представителю от каждого государства-члена ЕС. Особенностью Комиссии является то, что все члены осуществляют свою деятельность, представляя не страну, а сам Европейский Союз. Это и есть пример глобализации, когда несколько государств представлены как целое. Таким образом, в рамках ЕС создан орган, который занимается вопросом эффективного государственного управления, а также выполняет координационные, распорядительные и управленческие функции<sup>4</sup>.

Если обратиться к деятельности РФ на международной арене, то уместно будет упомянуть Таможенный союз ЕАЭС. Несмотря на то, что основным направлением Союза является торгово-экономическая интеграция стран-участниц, в международной правовой сфере эта организация также играет значительную роль.

Таможенный кодекс Таможенного Союза регулирует вопросы управления в сфере таможенного дела, относящейся к области публичного права, а также определяет основные принципы в данной области.

Национальное законодательство стран-участниц Союза предусматривает виды административных правонарушений в сфере таможенного дела, а также санкции за их совершение. Так, в Кодексе об административных правонарушениях РФ существует целая глава, посвященная административным правонарушениям в области таможенного дела, в которой фигурирует именно Таможенный союз<sup>5</sup>. Аналогично устанавливается ответственность за нарушение положений ТК ТС установлено КоАП РБ<sup>6</sup> и КоАП РК<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Побежимова Н.И. Международное административное право и его место в системе российского права // Сборник научных статей по материалам конференции «Теория и практика административного права и процесса». Краснодар, 2012.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: гл. 16 КоАП РФ

<sup>6</sup> См.: гл. 14 КоАП РБ

<sup>7</sup> См.: гл. 29 КоАП РК

То есть объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных названными главами, образует нарушение положений ТК ТС, вместе с тем, санкции за названные нарушения в каждом случае устанавливается национальным законодательством.

К примеру, глава 27 ТК ТС устанавливает положения о таможенном декларировании, несоблюдение которых влечёт административную ответственность в соответствии с Кодексами названных стран: в КоАП РФ это ст. 16.12, в КоАП РК – ст. 628, и в КоАП РБ – ст. 14.8.

Изложенное выше является примером влияния глобализации на конкретную правовую сферу сразу нескольких стран: Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан.

Рассматривая вопросы глобализации в сфере административно-правового управления невозможно не упомянуть еще одну международную организацию – ООН. В состав Генеральной Ассамблеи входит шесть главных комитетов, и один из них является Комитет по административным и бюджетным вопросам. Соответственно, все вопросы, касающиеся управленческих функций, а также вопросы финансирования входят в компетенцию данного Комитета.

В состав Организации Объединенных Наций входит 193 государства-члена, поэтому ООН является наиболее удачным примером интеграции государств по различным вопросам и в различных сферах человеческой деятельности, и в том числе, как видно из вышеназванного примера, в правовой сфере.

Изложенные в настоящей статье примеры позволяют сделать вывод о значении административного права в международной сфере, вовлечение которого в процесс глобализации началось сравнительно недавно и, несомненно, будет продолжаться, и потому, чтобы этот процесс протекал успешно и плодотворно, необходимо продолжать исследования по данному вопросу.

**Писенко Кирилл Андреевич,**  
*кафедра финансового права  
Российского государственного университета правосудия,  
кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов,  
кафедра гражданского права и процесса  
Православного института св. Иоанна Богослова,  
pissenkokir@mail.ru*

### **ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТОЙ КОНКУРЕНЦИИ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**

Статья посвящена вопросам институциональной модели управления защитой конкуренции в Евразийском экономическом союзе. В контексте административного принципа децентрации исследуются функции и полномочия органов Союза, ответственных за реализацию конкурентной политики.

*Ключевые слова:* Евразийский экономический союз, Евразийская экономическая комиссия, конкуренция, конкурентное регулирование, многоуровневая модель управления, публичное право, административное право, антимонопольное регулирование, антимонопольный контроль, защита конкуренции, принцип децентрации, принципы административного права и административной деятельности

Мировой опыт свидетельствует о том, что конкурентное регулирование осуществляется как на национальном, так и наднациональном уровнях, в том числе все активнее – на уровне региональных экономических интеграционных образований – союзов, таких как ЕС, НАФТА, МЕРКАСУР и др.<sup>1</sup> Не составляет исключе-

---

<sup>1</sup> Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г., Казарян К.В. Антимонопольное право: учебник. М.: РГУП, 2015. С.105–117; Глава 4. Основы международно-правового регулирования конкурентных отношений / Писенко К.А., Бадмаев Б.Г., Казарян К.В. Антимонопольное (конкурентное) право: учебник. Подготовлен для системы КонсультантПлюс. СПС КонсультантПлюс. 2014; Писенко К.А. Дуалистическая модель публично-правового регулирования экономических отношений в глобальных экономических межгосударственных союзах (на примере ЕВРАЗЭС и ЕС) / Глобализация и публичное право: материалы международной научно-практической конференции. (Москва, 26 ноября 2013 г.). М.: РУДН, 2014. С. 118–127.; Писенко К.А. Конкурентно-правовые аспекты евразийской интеграции / Актуальные проблемы современного международного права материалы XI ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко. Ч. II. Москва, 12–13 апреля 2013 г. М.: РУДН, 2013.

ние и Евразийский экономический союз, в который входят на сегодняшний день пять государств – Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизстан и Россия<sup>2</sup>.

Раздел XVIII Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Союз)<sup>3</sup> устанавливает Общие принципы и правила конкуренции. Кроме того, конкурентному регулированию посвящен специальный Протокол об общих принципах и правилах конкуренции, являющийся Приложением к Договору.

Таким образом, институционально конкурентное регулирование приобретает многоуровневую структуру, включающую наднациональное регулирование, национальное, а также, в ряде государств федеративного устройства имеющую, кроме того, несколько уровней внутри страны, как например, в США или Германии, где не только федерация, но, соответственно, штаты и земли имеют определенные властные конкурентно-правовые полномочия<sup>4</sup>.

---

683 с. С. 669-683.; Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС / Глобализация и публичное право (Текст): материалы I Международной научно-практической конференции (Москва, РУДН, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. 480 с. М.: РУДН, 2013. С. 302–317. и др.

<sup>2</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015; Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Подписан в г. Москве 23.12.2014) (вместе с «Протоколом об исправлении текста Договора о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, подписанного в г. Москве 23 декабря 2014 г.» (Подписан в г. Москве 02.03.2015)) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.08.2015; Протокол о присоединении Республики Армения к подписанному 23 декабря 2014 года Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Подписан в г. Москве 08.05.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.08.2015.

<sup>3</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

<sup>4</sup> Раздел III. Правовое регулирование конкуренции и монополии в зарубежных странах и в Европейском союзе / Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: курс лекций / под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия, Статут, 2010. 414 с.; Писенко К.А. Публичные субъекты конкурентного права в

Развитие экономической интеграции с участием России вызывает необходимость научного исследования формирующейся многоуровневой модели управления политикой защиты конкуренции, включающей национальные внутрироссийские и наднациональные евразийские институты. Отдельные вопросы данной темы уже становятся объектом внимания исследователей<sup>5</sup>, кроме того, постепенно внимание авторов привлекает в целом проблематика конкурентно-правового регулирования в контексте евразийской интеграции<sup>6</sup>, в том числе с использованием сравнительно-правового исследования опыта иных интеграционных образований, в частности, Европейского Союза<sup>7</sup>.

Предметом настоящей статьи является не ставший пока объектом внимания исследователей вопрос нормативной реализации в евразийском публичном конкурентном праве административно-правового принципа деконцентрации.

Органы Союза имеют регулирующие и правоприменительные, в том числе контрольные полномочия. Так, Евразийская экономическая комиссия (далее – Комиссия) названа в Договоре по-

---

России и зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 2. С. 60–71. и др.

<sup>5</sup> См. напр.: Писенко К.А. Дуалистическая модель публично-правового регулирования экономических отношений в глобальных экономических межгосударственных союзах (на примере ЕВРАЗЭС и ЕС) / Глобализация и публичное право: материалы международной научно-практической конференции. (Москва, 26 ноября 2013 г.), М.: РУДН, 2014. С. 118–127.

<sup>6</sup> См. наприм. Антимонопольное регулирование в странах-участницах Евразийского

экономического союза. Информация о ежегодной международной конференции. URL.: <http://www.lawinfo.ru/assets/News/Programma-09-10-2015.pdf>; Журнал «Конкуренция и Право» №1 (январь-февраль), 2015 г. Тема номера – Антимонопольная интеграция. Информационное сообщение о содержании номера: URL: <http://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/journals/4577/> и др.

<sup>7</sup> См. наприм. Черныш А.В. Конкурентное право европейского союза и соблюдение прав Человека. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.10 – Международное право; Европейское право. М., 2015. URL: [http://mgimo.ru/files2/y02\\_2015/268352/diss-chernysh.pdf](http://mgimo.ru/files2/y02_2015/268352/diss-chernysh.pdf); Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕвразЭС // Экономические стратегии. № 1 (109). 2013. М.: ИНЭС. С. 48–62.

*стоянно действующим регулирующим органом Союза*<sup>8</sup>. Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в ряде нормативно определенных сфер, в том числе в сфере конкурентной политики<sup>9</sup>.

Таким образом, Комиссия в сфере конкуренции осуществляет правовое регулирование. Вместе с тем, анализ содержания отдельных протоколов к договору, в частности, Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (далее – Протокол), позволяет сделать вывод, что Комиссия является также правоприменительным органом. Так, согласно правилам контроля за соблюдением общих правил конкуренции (Раздел III. Протокола) Комиссия, в частности, рассматривает заявления (материалы) о наличии признаков нарушения общих правил конкуренции, проводит необходимые расследования; возбуждает и рассматривает дела о нарушении общих правил конкуренции, выносит определения, принимает обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов решения, в том числе о применении штрафных санкций к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка) государств-членов и др.

Таким образом, Комиссия наделена как регулирующими, так и правоприменительными полномочиями. В качестве предмета регулирования Комиссии Протокол прямо называет следующие вопросы: порядок рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках; порядок проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках; порядок рассмотрения дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках; методика оценки состояния конкуренции; методика определения монопольно высоких (низких) цен; методика расчета и порядок наложения штрафов; особенности применения общих правил конкуренции в различных отраслях экономики (при необходимо-

---

<sup>8</sup> Ст. 18. Договора; Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе – Положение о евразийской экономической комиссии.

<sup>9</sup> Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе Положение о евразийской экономической комиссии / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015 г.).



сти); порядок взаимодействия (в том числе информационного) Комиссии и уполномоченных органов государств-членов.

Таким образом, можно сделать вывод о сосредоточении у Комиссии не только правоприменительных контрольных полномочий, но также и определенного объема регулирующих функций и полномочий. Это свидетельствует о реализации модели концентрации регулирующих и контрольных полномочий у одного субъекта.

Вместе с тем, анализ структуры Комиссии позволяет сделать вывод об элементах деконцентрации в институциональной организации ее деятельности.

Сама Комиссия имеет сложную структуру, состоит из Совета и Коллегии. Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе, а также общее руководство деятельностью Комиссии. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждого государства-члена, являющемуся заместителем главы правительства и наделенному необходимыми полномочиями в соответствии с законодательством своего государства.

Если Совет является регулирующим органом, то Коллегия Комиссии является исполнительным органом Комиссии и формируется из представителей государств-членов исходя из принципа равного представительства государств-членов. При этом Коллегия Комиссии осуществляет руководство департаментами Комиссии.

В свою очередь департаменты Комиссии являются структурными подразделениями Комиссии. Они возглавляются директорами, имеющими заместителей. При этом один из Членов Коллегии Комиссии (Министр) в соответствии с распределением обязанностей координирует и контролирует деятельность, курируемых им департаментов Комиссии.

Два департамента Комиссии уполномочены в сфере конкурентной политики – это Департамент антимонопольного регулирования и Департамент конкурентной политики и политики в области государственных закупок. В настоящее время курирование

обоих Департаментов Член Коллегии (Министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию<sup>10</sup>.

Функционально Департаменты имеют различную компетенцию. Если центральным направлением Департамента антимонопольного регулирования является, прежде всего, правоприменение, проведение расследований<sup>11</sup>, то Департамент конкурентной политики, прежде всего, сосредоточен на вопросах аналитики, нормотворчества, международного сотрудничества в области конкурентной политики и политики в области государственных закупок. В связи с этим в составе Департамента конкурентной политики образованы Отдел адвокатирования конкуренции, Отдел конкурентного законодательства и методологии, Отдел государственных закупок, Отдел международного сотрудничества.

В свою очередь в составе Департамента антимонопольного регулирования образованы Отдел правоприменительной практики и подготовки материалов к рассмотрению дел о нарушениях правил конкуренции, а также Отделы анализа и проведения расследований в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности.

Как представляется, образование Департамента антимонопольного регулирования является реализацией п.12. Протокола к Договору о ЕЭС, согласно которому для обеспечения проведения расследований и подготовки материалов дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках в Комиссии действует соответствующее структурное подразделение (уполномоченное структурное подразделение Комиссии).

---

<sup>10</sup> Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/cpol/Pages/default.aspx>

<sup>11</sup> Положение о Департаменте антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии, утв. Приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии от 27 июля 2015 г. № 255 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <file:///D:/Downloads/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%94%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B5%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%95%D0%AD%D0%9A.pdf>

Таким образом, необходимо отметить, что, несмотря на наличие у Комиссии в целом как нормотворческих, так и правоприменительных функций, внутри этого органа реализованы подходы, направленные на обеспечение деконцентрации контроля и регулирования посредством структурного обособления органа расследующего нарушения от органа, ответственного за мониторинг, аналитику и нормотворчество.

При этом деконцентрация обеспечивается также рядом других структурных и процессуальных публично-правовых средств. Так, независимо от конкурентных Департаментов в составе Комиссии при Коллегии действует еще один конкурентный орган – Консультативный комитет по конкуренции и антимонопольному регулированию, ценовому регулированию и государственным (муниципальным) закупкам<sup>12</sup>. Комитет создан во исполнение п. 7. Положения о Комиссии, согласно которому, «в целях обеспечения эффективного функционирования Союза Комиссия вправе создавать консультативные органы для проведения консультаций по отдельным вопросам, принятие решений по которым относится к компетенции Комиссии»<sup>13</sup>.

Руководство работой данного Комитета осуществляет Председатель Комитета – Член Коллегии (Министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию. Состав Комитета утверждается, однако, в целом Коллегией Комиссии. Основными задачами Комитета являются проведение консультаций представителей государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства и выработка предложений для Комиссии по вопросам конкуренции и антимонопольного регулирования, ценового регулирования и государственных (муниципальных) закупок.

Об итогах консультаций председатель Комитета информирует не только Коллегию, но также и Совет Комиссии. Таким образом, хотя комитет создан при Коллегии, фактически Комитет

---

<sup>12</sup> Положение о Консультативном комитете по конкуренции и антимонопольному регулированию, ценовому регулированию и государственным (муниципальным) закупкам, утв. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 июля 2012 г. № 200 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/P\\_200-1.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/P_200-1.pdf)

<sup>13</sup> Приложение к Договору о ЕЭС.

обеспечивает информацией также и Совет Коллегии, что является также реализацией принципа деконцентрации.

В составе Консультативного комитета создан Подкомитет по конкурентной политике и антимонопольному регулированию, который осуществляет обширные функции, в том числе готовит предложения по гармонизации антимонопольного законодательства, включая вопросы приведения законодательства Сторон в соответствие с принципами и правилами конкуренции. Проводит консультации и подготовку по нормативным документам, утверждаемым Советом Комиссии, таким как методика расчета и порядок наложения штрафов; методика оценки состояния конкуренции и др. Кроме того, подкомитет обеспечивает подготовку предложений по функциям и структуре подразделения Комиссии, обеспечивающего проведение расследований и подготовку материалов дел о нарушении правил конкуренции, установленных разделом III Соглашения о конкуренции, численность и статус такого подразделения, требования к персоналу, регламент работы и порядок финансирования его деятельности.

На Комитет возложено также формирование единых методических подходов при проведении совместных расследований нарушений конкуренции, проводимых уполномоченными органами Сторон, а также исследование товарных рынков; проведение консультаций и подготовка предложений по итогам мониторинга и анализа законодательств каждой из Сторон, проведенного департаментами, работающими под руководством члена Коллегии (Министра) по конкуренции и антимонопольному регулированию.

Таким образом, в лице Комитета в составе Комиссии формируется еще один центр принятия решений по вопросам конкурентного регулирования. Важно отметить кадровый элемент реализации принципа деконцентрации. Персональный состав Консультативного комитета, в том числе его подкомитетов, с одной стороны и персональный состав Коллегии и конкурентных Департаментов Комиссии не совпадают. Если, должности Членов Коллегии Комиссии (Министров) и служащих департаментов замещаются на постоянной основе, то в состав Консультативного комитета входят представители государств-членов Евразийского союза, занимающие руководящие должности в своих странах по направле-

нию антимонопольного, ценового, регулирования и публичных закупок<sup>14</sup>.

Также деконцентрация конкурентного регулирования усиливается распределением регулирующих полномочий между Советом и Коллегией Комиссии, которые также имеют различный персональный состав и порядок формирования, а также общими процессуальными правилами принятия нормативных решений в Евразийском Экономическом Союзе распределением регулирующих функций и полномочий между Комиссией и другими органами Союза в духе системы сдержек и противовесов.

Так, Комиссия принимает решения, распоряжения и рекомендации. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом. В свою очередь Решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии принимаются квалифицированным большинством или консенсусом. При этом Высший Евразийский экономический совет (вышестоящий по отношению к Комиссии орган регулирования в Союзе, далее – Высший совет) определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения Коллегии Комиссии принимаются консенсусом.

Разграничение полномочий и функций Совета Комиссии и Коллегии Комиссии также определяет Высший совет в утверждаемом им Регламенте работы Евразийской экономической комиссии<sup>15</sup>.

Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-

---

<sup>14</sup> См. Состав Консультативного комитета по конкуренции и антимонопольному регулированию, ценовому регулированию и государственным (муниципальным) закупкам // утв. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 июля 2012 г. № 200 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/P\\_200-2.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/P_200-2.pdf)

<sup>15</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23.12.2014 № 98 (ред. от 16.10.2015) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа также опубликован не был. СПС КонсультатПлюс.

распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера<sup>16</sup>.

При этом Решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений. Комиссия имеет право запрашивать у государств-членов позицию по вопросам, рассматриваемым Комиссией. Запрос о представлении позиции направляется в правительства государств-членов.

В контексте реализации принципа деконцентрации следует обратить внимание на распределение полномочий между Советом Комиссии и Коллегией комиссии. С одной стороны, Коллегия через своего Члена Коллегии-Министра курирует работу Департаментов, в том числе конкурентных. Вместе с тем, при Коллегии действует Консультативный комитет, рассматривающий вопросы регулирующего характера, в том числе проекты нормативных актов, относящихся к компетенции Совета Комиссии. При этом основной объем нормотворчества в Комиссии отнесен к компетенции Совета. Это определено Регламентом Комиссии. В частности, в Приложении 1 к Регламенту установлен круг вопросов, по которым Совет должен принять нормативные акты. По этим же вопросам высказывает свое мнение Консультативный комитет при Коллегии. В частности, к компетенции Совета Комиссии отнесено: утверждение методики расчета и порядка наложения Комиссией штрафов за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках, утверждение порядка проведения расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках, утверждение порядка рассмотрения дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках.

Реализация принципа деконцентрации обеспечивается не только элементами системы сдержек и противовесов внутри Комиссии, но также и распределением регулирующих, нормотворческих полномочий между Комиссией и иными регулируемыми ор-

---

<sup>16</sup> Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе Положение о евразийской экономической комиссии / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015 г.).

ганами Союза, в том числе полномочий по контролю принимаемых Комиссией нормативных решений.

Так, Высший совет рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения решений, принятых Межправительственным советом или Комиссией (ст. 12 Договора о ЕЭС).

В свою очередь Межправительственный совет рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения принятых решений Комиссии, либо, в случае недостижения согласия, вносит их на рассмотрение Высшего совета, принимает решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии Комиссии (ст. 16 Договора о ЕЭС).

По итогам рассмотрения основ публично-правовой модели управления защитой конкуренции в ЕЭС можно сделать вывод о последовательной реализации принципа деконцентрации регулирующих и контрольных полномочий властных органов Союза, ответственных за вопросы конкурентной политики, посредством комплекса взаимосвязанных системных публично-правовых механизмов институционального и процессуального характера.

**Попрядухин Артемий Александрович,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов,  
artemyap@gmail.com*

## **ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

В статье раскрывается содержания понятия «банкротство физических лиц» и проводится анализ действующего законодательства о банкротстве граждан. Предметом исследования стали основы процедур банкротства физических лиц. Изучены нормы законодательства и положения специального постановления Пленума Верховного Суда РФ о банкротстве граждан.

*Ключевые слова:* физическое лицо, гражданин, должник, неплатежеспособность, несостоятельность, банкротство физических лиц, процедура банкротства физических лиц, реструктуризация долга, мировое соглашение, реализация имущества.

Основной целью процедуры банкротства, как известно, является обеспечение оздоровления экономического положения субъектов хозяйственных отношений и ликвидация тех, кто не может осуществлять нормальную предпринимательскую деятельность. То есть, речь идет о лицах, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Но при этом сегодня все чаще говорится о несостоятельности (банкротстве) физических лиц, которые также не всегда могут расплатиться по своим долгам. Причем в России эта проблема в немалой степени связана с потребительским кредитованием, когда гражданин не в состоянии обеспечить свои финансовые обязательства.

Такая ситуация порождает необходимость государственного контроля за процессами заемно-кредитных отношений и потребность в тщательном регулировании процедур несостоятельности физических лиц.

Важным шагом в этом направлении стал прежде всего, Федеральный закон РФ от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»<sup>1</sup>, целью которого стало решение вопросов, касающихся нормализации механизма кредитования граждан-потребителей.

Но принятия данного Закона оказалось недостаточно. Поэтому законодатель вернулся к вопросу, уже давно стоящему на повестке дня – принятии специального Закона о банкротстве физических лиц.

Как свидетельствует анализ исторического опыта и современного законодательства, в России, в отличие от некоторых иных стран, отношение к вопросу банкротства физических лиц всегда было весьма осторожным. В русском законодательстве, начиная с Русской Правды, практически отсутствуют нормы, которые регулировали бы отношения несостоятельности физических лиц<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 21.12.2013 года № 353-ФЗ (ред. от 21.07.2014 года) «О потребительском кредите (займе)» // Собрание законодательства РФ. 23.12.2013. № 51. Ст. 6673.

<sup>2</sup> Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2007.



Однако о необходимости института банкротства физических лиц уже давно говорится в научной среде<sup>3</sup>. Так, по мнению О. Беляевой, в российском законодательстве есть острая потребность в формализации процедуры несостоятельности граждан<sup>4</sup>. А, как считает Т.М. Сулова, рыночная экономика не может эффективно функционировать при отсутствии в законодательстве института банкротства граждан<sup>5</sup>.

Нередко ученые и практики ссылаются на зарубежный опыт. Так, в США законодатель предлагает потенциальному банкроту-физическому лицу альтернативные способы избавиться от долгов<sup>6</sup>. Эта же практика имеет место и в иных зарубежных странах.

И вот, наконец, в отечественном законодательстве, на основе опыта многих иностранных государств, также появился специальный закон, который ввел институт банкротства физических лиц. Им стал Федеральный закон РФ от 29 декабря 2014 г. № 476-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>7</sup>, а также некоторые отдельные акты, которые урегулировали реабилитационные процедуры, применяемые в отношении гражданина-должника. Сам же Закон № 476-ФЗ определил особенности осуществления процедур несостоятельности.

Кроме того, утратил силу с 1 октября параграф 1 главы X Федерального закона РФ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несо-

---

<sup>3</sup> Каримов А.А. Правовое регулирование несостоятельности индивидуального предпринимателя: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Петрух Д., Силюнская А. Банкротство, или Жизнь с нуля // ЭЖ-Юрист. 2015. № 20; Евтушенко Е.В. Процессуально-правовые аспекты банкротства физических лиц // Административное и муниципальное право. 2015. № 6, и др.

<sup>4</sup> Беляева О. Банкротство граждан // Юридическая газета. 2011. № 18. С. 13.

<sup>5</sup> Сулова Т.М. Несостоятельность (банкротство) граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2001. С. 32.

<sup>6</sup> Бадахова Л.Р. Некоторые аспекты банкротства граждан в США // Общество и право. 2010. № 4. С. 283–285.

<sup>7</sup> Федеральный закон РФ от 29.12.2014 года № 476-ФЗ (ред. от 29.06.2015 года) «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (ч. I). Ст. 29.

стоятельности (банкротстве)»<sup>8</sup> и стал действовать параграф 1.1. «Реструктуризация долгов гражданина и реализация имущества гражданина», введенный в данный Закон Федеральным законом РФ от 29 июня 2015 года № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup>.

С учетом положений нормативно-правовых актов, указанных выше, при рассмотрении дела о банкротстве гражданина применяются такие процедуры как реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина и мировое соглашение.

По сути, законодателем физическому лицу дается два пути, посредством которых он может урегулировать свою задолженность.

Первый из них – реструктуризация долгов. В рамках данной процедуры разрабатывается, согласовывается с кредиторами и утверждается судом план реструктуризации долгов гражданина, содержащий порядок и сроки погашения требований кредиторов. Срок реализации плана должен быть не более трех лет.

Введение этой процедуры влечет за собой мораторий на удовлетворение требований кредиторов, приостановление исполнительных производств и, что немаловажно, прекращение начисления штрафных санкций.

В случае успешной реализации плана реструктуризации и погашения задолженности суд принимает решение о завершении реструктуризации.

В противном случае выносится решение о признании гражданина банкротом и реализации его имущества, что является вторым способом урегулирования задолженности.

---

<sup>8</sup> Федеральный закон РФ от 26.10.2002 года № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015 года) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

<sup>9</sup> Федеральный закон РФ от 29.06.2015 года № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3945.

Признание физического лица банкротом и реализация его имущества имеют место в тех случаях, когда реструктуризация долга невозможна (план реструктуризации изначально не представлен, либо он не одобрен кредиторами или отменен судом, либо не может быть исполнен). Все имущество гражданина, имеющееся на дату принятия решения о признании гражданина банкротом, составляет конкурсную массу и подлежит реализации.

Перечень имущества, на которое не может быть наложено взыскание, определяется ГПК РФ<sup>10</sup> и, в частности, включает в себя единственное жилое помещение гражданина (за исключением приобретенного по ипотеке), земельный участок под ним и пр.

По завершении реализации имущества и расчетов с кредиторами требования, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества, считаются погашенными, а гражданин получает возможность начать все с нуля.

Вместе с тем начало с нуля не исключает ряда правовых последствий, которые накладываются на должника. В частности, статус банкрота за физическим лицом сохраняется в течение 5 лет. Кроме того, в этот период он не вправе принимать на себя обязательства по кредитным договорам и займам без указания на факт своего банкротства, самостоятельно инициировать возбуждение дела о своем банкротстве, а также в течение трех лет занимать должности в органах управления юридическим лицом.

Сведения о банкротстве заносятся в Единый федеральный реестр сведений о банкротствах и являются за некоторыми исключениями общедоступными.

Однако законодательство о банкротстве защищает интересы не только должника, но и кредитора.

Недобросовестные действия должника в ходе процедуры банкротства (сокрытие, незаконная передача имущества третьим лицам) могут стать основанием для пересмотра определения о завершении реструктуризации или реализации имущества гражданина и возобновления производства по делу о банкротстве с обращением взыскания на такое имущество.

---

<sup>10</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 года № 138-ФЗ (ред. от 06.04.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015 года) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

Кроме того, одновременно с введением института потребительского банкротства законодатель внес изменения в Уголовный кодекс РФ<sup>11</sup>, распространив диспозиции статей о неправомерных действиях при банкротстве, преднамеренном банкротстве и фиктивном банкротстве и на физических лиц.

Из этого очевидно стремление законодателя предотвратить возможные злоупотребления при банкротстве и использование этого института для незаконных целей, но как будет определяться грань, лежащая между преднамеренным банкротством и неспособностью гражданина оценить свои финансовые возможности, покажет только практика.

Рассмотрение дел о банкротстве граждан отнесено к подсудности арбитражных судов.

1 октября 2015 года новые положения о банкротстве физических лиц вступили в силу, а уже 13 октября 2015 года Пленум Верховного Суда РФ издал специальное Постановление, разъясняющее вопросы, связанные с введением в действие процедур, применяемых по делам данной категории<sup>12</sup>.

В частности, в Постановлении разъяснено, что подать заявление на банкротство физического лица можно с 1 октября 2015 г. При этом дела о банкротстве граждан рассматриваются арбитражным судом.

В суд подать заявление о признании физлица банкротом может как сам должник, так и его кредитор. При этом долг гражданина должен составлять не менее 500 тысяч рублей, а просрочка платежей – не менее 3 месяцев.

Дело о банкротстве гражданина может быть возбуждено после его смерти. В этом случае заявление в суд может подать кредитор, уполномоченный орган, а также наследники должника.

При рассмотрении дела о банкротстве гражданина суд может применить реструктуризацию долга. При отсутствии возражений

---

<sup>11</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015 года, с изм. от 16.07.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015 года) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>12</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2015 года № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Российская газета. 19.10.2015. № 235.

кредиторов суд может утвердить план погашения долгов, в котором указываются:

- срок его осуществления;
- размеры сумм, ежемесячно оставляемых должнику и членам его семьи для обеспечения их жизнедеятельности;
- размеры сумм, которые предполагается ежемесячно направлять на погашение требований кредиторов.

В случае если реструктуризация долга невозможна, задолженность физического лица, признанного банкротом, может быть погашена за счет его имущества.

Очевидно, что принятие Закона № 476-ФЗ и вступление его в силу с 1 октября 2015 года вызвало волну дискуссий в юридическом сообществе и в среде обывателей. Хотя введение банкротства граждан в российскую правовую систему было предметом обсуждений на протяжении более 10 лет<sup>13</sup>.

Необходимость принятия такого закона назревала длительное время. В то же время, предоставление физическим лицам возможности банкротиться требовало очень тщательной подготовки, учета всех экономических последствий, которые повлечет принятие такого решения.

Нельзя не признать, что в целом институт банкротства граждан нужен российскому обществу. Предоставляя возможность гражданам начать жизнь с нуля, свободными от старых неподъемных долгов, он преследует социально значимую цель.

Но есть и «обратная сторона». Начиная с того, что такой инструмент требует очень тонкой настройки и качественного регулирования, в том числе препятствующего злоупотреблениям со стороны недобросовестных должников, и заканчивая тем, что, защищая интересы граждан-должников, он может наносить ущерб другим участникам гражданского оборота. Речь идет в первую очередь о банках, которые, очевидно, будут стремиться перело-

---

<sup>13</sup> Олевинский Э. С новым банкротством. Банкротство физических лиц в некоторых ситуациях – единственный законный способ избавиться от долгов // Юрист спешит на помощь. 2015. № 1. С. 9; Кирилловых А.А. Банкротство физических лиц: новации законодательства о несостоятельности // Законодательство и экономика. 2015. № 6. С. 7; Лазарева Н. Банкротство физлиц: куда двигаться дальше // ЭЖ-Юрист. 2014. № 15. С. 2.

жить соответствующие риски на заемщиков и заложить возможные потери в проценты по кредитам и в стоимость других услуг.

Кроме того, до конца пока не понятно, что должен делать суд, постановивший банкротство физического лица, если у последнего вообще нет имущества.

По сути, еще не проработана практика, как проводить процедуру банкротства гражданина от «а» до «я». Также и не все понимают последствий признания физического лица банкротом.

Таким образом, несмотря на существующую потребность нашего общества в таком институте, его введение связано со значительными сложностями и серьезными последствиями, вследствие чего большие надежды возлагаются на то, что введенное регулирование окажется эффективным, а проблемы, которые вызвал и еще вызовет принятый Закон № 476-ФЗ, будут разрешены.

#### **Л и т е р а т у р а**

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 года № 138-ФЗ (ред. от 06.04.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015 года) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 года № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015 года, с изм. от 16.07.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2015 года) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

3. Федеральный закон РФ от 26.10.2002 года № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015 года) «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

4. Федеральный закон РФ от 21.12.2013 года № 353-ФЗ (ред. от 21.07.2014 года) «О потребительском кредите (займе)» // Собрание законодательства РФ. 23.12.2013. № 51. Ст. 6673.

5. Федеральный закон РФ от 29.12.2014 года № 476-ФЗ (ред. от 29.06.2015 года) «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (ч. I). Ст. 29.

6. Федеральный закон РФ от 29.06.2015 года № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3945.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2015 года № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Российская газета. 19.10.2015. № 235.

8. Бадахова Л.Р. Некоторые аспекты банкротства граждан в США // Общество и право. 2010. № 4.

9. Беляева О. Банкротство граждан // Юридическая газета. 2011. № 18.

10. Евтушенко Е.В. Процессуально-правовые аспекты банкротства физических лиц // Административное и муниципальное право. 2015. № 6.

11. Каримов А.А. Правовое регулирование несостоятельности индивидуального предпринимателя: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.

12. Кирилловых А.А. Банкротство физических лиц: новации законодательства о несостоятельности // Законодательство и экономика. 2015. № 6.

13. Лазарева Н. Банкротство физлиц: куда двигаться дальше // ЭЖ-Юрист. 2014. № 15.

14. Олевинский Э. С новым банкротством. Банкротство физических лиц в некоторых ситуациях – единственный законный способ избавиться от долгов // Юрист спешит на помощь. 2015. № 1.

15. Петрух Д., Силюнская А. Банкротство, или Жизнь с нуля // ЭЖ-Юрист. 2015. № 20.

16. Сулова Т.М. Несостоятельность (банкротство) граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями: дис. ... канд. юрид. наук. – Пермь, 2001.

17. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2007.

**Прошунин Максим Михайлович,**  
*доктор юридических наук,  
доцент кафедры финансового права  
Российского государственного университета правосудия,  
mproshunin@mail.ru*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ**

Настоящая статья посвящена финансово-правовым вопросам регулирования рынка ценных бумаг. В статье обосновывается финансово-правовая природа части общественных отношений, складывающихся на рынке ценных бумаг путем рассмотрения методов и способов регулирования рынка ценных бумаг, выделения специального субъекта данных отношений, а также публичного интереса в регулировании рынка ценных бумаг.

*Ключевые слова:* ценная бумага, рынок ценных бумаг, финансовое право, Банк России, первичное публичное размещение, финансовые рынки.

Целью государственного регулирования рынка ценных бумаг выступают обеспечения формирования эффективного рынка с развитой инфраструктурой и институтами финансового рынка, обеспечение реализации единой государственной денежно-кредитной политики, формирование надежного источника инвестирования для квалифицированных и не квалифицированных инвесторов, защита прав и интересов инвесторов на рынке ценных бумаг.

К основным элементам государственного регулирования рынка ценных бумаг следует относить: уполномоченный исполнительный орган государственной власти или уполномоченная организация, на которую возложены функции по регулированию рынка ценных бумаги (напомним, что Банк России не является исполнительным органом государственной власти), а также нормативное правовое регулирование данного рынка.

Правовое регулирование рынка ценных бумаг представлено системой финансово-правовых и гражданско-правовых норм, регулирующих отношения участников рынка ценных бумаг, связанные с выпуском, обращением и погашением ценных бумаг, а также с осуществлением надзора со стороны уполномоченных органов и организаций за деятельностью участников рынка ценных бумаг.



К гражданско-правовым отношениям следует относить общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на основании сделок и операций с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, опосредуемые договорами купли-продажи, залога, мены. Особенностью данных отношений является то, что они осуществляются на основе равноправия, автономии воли сторон, имущественной самостоятельности. В свою очередь, финансово-правовое регулирование представлено в рамках финансовых отношений, складывающихся в рамках реализации организующей роли государства на рынке ценных бумаг.

Коротко наличие финансово-правового и гражданско-правового регулирования в сфере рынка ценных бумаг можно выразить словами Н.М. Казанцева: «Природа современных денег и производных финансовых инструментов такова, что они находятся одновременно под общим ведением государства и тех частных лиц, которые ими располагают»<sup>1</sup>.

Основным нормативным правовым актом на рынке ценных бумаг, прежде всего, на рынке эмиссионных ценных бумаг и производных финансовых инструментов выступает Федеральный закон № 39-ФЗ от 22 апреля 1996 г. «О рынке ценных бумаг». Значительный массив подзаконных актов представлен нормативными актами Федеральной службы по финансовым рынкам, а также ее правопреемника – Банка России.

Лицензирование деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг; регистрация выпусков и проспектов эмиссионных ценных бумаг, правил управления фондами коллективного инвестирования; установление правил осуществления профессиональной деятельности, надзор и контроль уполномоченных органов (Центральный банк Российской Федерации) за деятельностью эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг, фондов коллективного инвестирования имеет финансово-правовую сущность, несмотря на то, что сами операции опосредуются гражданско-правовыми договорами.

---

<sup>1</sup> Право и финансовый контроль / Н.М. Казанцев и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 305

В эффективной организации и функционировании рынка ценных бумаг заинтересовано, прежде всего, само государство. Здесь уместно провести параллели с банковским и страховым правом, где преобладающий характер целей и задач вступления в данные отношения предопределяет финансово-правовую природу банковских и страховых отношений, независимо от того, что сама банковская или страховая операция оформляется на основе гражданско-правового договора. Публичный характер целей регулирования предопределяет финансово-правовую сущность отношений на рынке ценных бумаг.

Как отмечает А.В. Новаковский, именно государство устанавливает принципы и цели регулирования, только оно способно создавать архитектуру регулирования рынка: напрямую устанавливать пределы применения возможных иных форм регулирования, определять их значение для рынка<sup>2</sup>.

Взаимосвязь с финансовой деятельностью государства не должна рассматриваться как обязательный признак отнесения ряда отношений на рынке ценных бумаг к финансово-правовым отношениям. Оговоримся, что такому сегменту рынка ценных бумаг как рынок государственных ценных бумаг такая взаимосвязь изначально присуща, в отличие от рынка ценных бумаг, эмитентом которых выступают хозяйствующие субъекты.

Следует согласиться с проф. С.В. Запольским, подчеркивающим, что «реализация его норм и юридических конструкций (финансового права) может протекать вообще без образования и расходования государственных финансовых фондов... Речь идет о функционировании рынка ценных бумаг как части финансового рынка и финансово-правовых средствах регулирования этого рынка»<sup>3</sup>.

Придерживается данной точки зрения И.А. Кох, рассматривающий аспекты государственного финансового контроля на рынке ценных бумаг и утверждающий, что в силу массового и масштабного характера операций на рынке ценных бумаг, значитель-

---

<sup>2</sup> Государственное регулирование рынка ценных бумаг в России и зарубежных финансовых центрах: учебное пособие / отв. ред. проф. Ю.К. Краснов, А.А. Александров; МГИМО (У) МИД России. М.: Статут. 2010. с.13

<sup>3</sup> Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография / С.В. Запольский. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 150.

ного влияния на состояние финансовой системы и экономики страны в целом, возможности использования рынка ценных бумаг в противоправных целях, «государство не имеет права устраняться от организации финансового контроля на этом рынке»<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в ряде учебных изданий, которые справедливо подчеркивают наличие финансово-правовой составляющей в регулировании общественных отношений, складывающихся на рынке ценных бумаг, незаслуженно забывают о государственном финансовом контроле на рынке ценных бумаг, который отличается от иных видов государственного финансового контроля, в том числе банковского и страхового надзора.

Считаем целесообразным выделять контроль на рынке ценных бумаг в качестве самостоятельного вида государственного финансового контроля в Российской Федерации. В противном случае, возникает ситуация, когда часть финансово-правовых отношений не является предметом государственного финансового контроля, что бесспорно недопустимо.

В настоящий период на базе Банка России на финансовом рынке создан мегарегулятор, что позволит унифицировать правила регулирования финансового рынка, системно оценивать существующие риски. Сам факт создания мегарегулятора доказывает заинтересованность государства в системной, комплексной реализации единых целей и задач регулирования финансового рынка, что также является одной из мировых тенденций развития финансовых рынков.

Банк России выступает органом осуществляющим регулирование, контроль и надзор на рынке ценных бумаг. Реализация данных функций осуществляется через постоянно действующий орган – Комитет финансового надзора, который принимает решение по основным вопросам регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке.

Основными целями деятельности Банка России на рынке ценных бумаг являются: обеспечение устойчивого развития финансового рынка Российской Федерации; эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, в том числе опе-

---

<sup>4</sup> Государственный финансовый контроль. / Сабитова Н.М., Орлова М.Е., Шавалеева Ч.М. и др. М.: Рид Групп, 2012. С. 494.

ративное выявление и противодействие кризисным ситуациям; защита прав и интересов инвесторов на финансовых рынках.

Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и реализует политику развития и обеспечения стабильности финансового рынка России, включая рынок ценных бумаг.

В качестве правопреемника Федеральной службы по финансовым рынкам Банк России осуществляет следующие функции, регулируемые нормами административного и финансового права. Как отмечает А.Б. Быля, именно в методах и способах регулирования проявляется регулирующее воздействие норм финансового права на главные институты рынка ценных бумаг<sup>5</sup>.

К функциям Банка России также относится нормативное регулирование деятельности на рынке ценных бумаг, в т.ч. установление правил осуществления профессиональной деятельности, стандартов эмиссии, раскрытия информации.

Не менее важной остается функция по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг путем выдачи соответствующих лицензий после проверки соблюдения соискателем лицензионных требований, что обеспечивает стабильность рынка ценных бумаг, а также присутствие на нем надежных хозяйствующих субъектов.

Регистрация выпусков и проспектов эмиссионных ценных бумаг, отчетов об итогах эмиссии ценных бумаг, правил управления паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами также является функцией Банка России.

Регулирование аттестации физических лиц в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. В настоящее время ряд полномочий в этой сфере в части обучения и принятия экзаменов переданы саморегулируемым организациям на рынке ценных бумаг, что однако не умаляет организующее воздействие со стороны Банка России, в том числе за счет существования института аккредитованных учебных заведений, осуществляющих подготовку к сдаче аттестационных экзаменов.

---

<sup>5</sup> Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2014. С. 589.

Установление обязательных нормативов, в том числе нормативов достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг как функция Банк России аналогична публично-правовой функции по установлению нормативов для кредитных организаций.

Как впрочем, и надзор за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг, эмитентов, инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов и других некредитных финансовых организаций.

Банк России осуществляет проведение проверок по жалобам о возможном нарушении законодательства о ценных бумагах, так и плановых проверок деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и других некредитных финансовых организаций.

Банк России выносит обязательные к исполнению предписания и обращается в суд с требованием о ликвидации юридического лица, осуществляющего профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, предъявление исков о признании недействительными сделок, аннулировании выпуска ценных бумаг, в защиту государственных и общественных интересов на рынке ценных бумаг.

Привлечение к административной ответственности в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях физических и юридических лиц на рынке ценных бумаг является функцией, аналогичной функции Банка России в отношении кредитных организаций.

Как показывает анализ указанных выше методов регулирования, все они имеют публично-правовую природу и предусматривают наличие вертикальных, публично-правовых отношений на рынке ценных бумаг, где один из участников – надзорный орган, обладающий государственно-властными полномочиями.

В заключении позволим определить основные векторы развития государственного регулирования рынка ценных бумаг. Немаловажным вопросом остается противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию ценами на рынке ценных бумаг. Банком России готовится проект федерального закона, призванного заменить действующий закон Федеральный закон 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»<sup>6</sup>. В целях преодоления информационной асимметрии и повышения прозрачности рынка ценных бумаг готовится проект нормативного правового акта о раскрытии информации профессиональными участниками рынка ценных бумаг на их официальных сайтах. В целом следует отметить, что после создания мегарегулятора на рынке ценных бумаг наблюдается определенная стандартизация в подходах к правовому регулированию участников банковского рынка, а также рынка ценных бумаг, в части лицензионных требований, порядка проведения проверок, установления правил проведения банковских операций и операций на рынке ценных бумаг, привлечения к административной ответственности.

**Руденко Евгения Сергеевна,**  
*студентка IV курса*  
*Юридического института*  
*Российского университета дружбы народов,*  
*eugenia\_rud@mail.ru*

### **ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ВО ФРАНЦИИ**

В статье рассматриваются некоторые аспекты правовой регламентации института публичных (общественных) закупок во Франции, в частности, источники закрепления соответствующих правовых норм на национальном и наднациональном уровнях, отдельное внимание уделяется роли глобализации во взаимодействии государств и совершенствовании законодательства в сфере публичных закупок.

*Ключевые слова:* глобализация, публичные закупки, публичные торги, государственные закупки, Кодекс публичных закупок, Франция, Европейский союз, ВТО, ЮНСИТРАЛ.

Глобализация представляет собой важный процесс, благодаря которому увеличивается взаимное влияние государств в самых

---

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

разных сферах: экономической, политической, социальной, культурной, информационной, правовой. В условиях, когда государства связаны узами тесного международного сотрудничества, в том числе при решении глобальных проблем, существует объективная необходимость согласовывать свои национальные интересы с интересами международного сообщества.

Очевидно, что проявление общемировых тенденций находит свое отражение в первую очередь на уровне международных договоров, которые, в свою очередь, оказывают существенное влияние на национальное законодательство. В случае с Европейским союзом, членом которого является Франция, действует так называемое наднациональное интеграционное право (право Европейского союза), которое закрепляет обязательные для государств-членов правовые нормы в своих директивах и регламентах.

Франция принимает активное участие в международных отношениях, оказывая значительное влияние на франкоговорящие страны (Бельгию, Швейцарию) и на бывшие колонии (например, Тунис, Марокко), сохранившие историческую связь с правовой системой метрополии. Однако в то же время Франция и сама испытывает влияние международных глобализационных процессов. В рамках настоящей статьи такое влияние рассмотрено на примере правовой регламентации института публичных (государственных) закупок.

Прежде всего, хотелось бы подчеркнуть, что в западноевропейских странах государство обычно не рассматривается как отдельный экономический субъект, который может иметь собственные нужды, отличные от потребностей общества<sup>1</sup>. Таким образом, термин «государственные закупки» не является точным, и вместо него во Франции используется понятие *les marchés publics* – публичные (или общественные) закупки.

На международном уровне к документам, регулирующим вопросы публичных (государственных) закупок можно отнести, например, многостороннее Соглашение ВТО о государственных закупках 1996 года, в котором участвуют и Европейский союз в

---

<sup>1</sup> Кикавец В.В., Маковлев А.Ю. Особенности правового регулирования в сфере государственных закупок за рубежом // Госзаказ в вопросах и ответах. 2010. № 1. URL: [http://www.mcfr.ru/journals/79/233/19189/19191/?phrase\\_id=636964](http://www.mcfr.ru/journals/79/233/19189/19191/?phrase_id=636964)

качестве интеграционного объединения, и Франция. Также хотелось бы отметить Типовой закон ЮНСИТРАЛ<sup>2</sup> о закупках товаров, строительных работ и услуг, принятый 1994 г. и способствовавший совершенствованию законодательства государственных закупках многих государств).

На национальном уровне основным нормативно-правовым актом в данной сфере является специальный Кодекс публичных закупок (*Code des marchés publics*<sup>3</sup>), принятый в 2001 г. Французский законодатель определяет публичные или закупки как «возмездные административные контракты по поставке, оказанию услуг и работ, заключаемые с целью удовлетворения своих нужд между юридическими лицами публичного права и между публичными и частными лицами»<sup>4</sup>.

При этом хотелось бы отметить, что в сфере обороны и безопасности, имеющей особое значение для любого государства, законодательство Франции устанавливает другие правила, отличные от применяемых к гражданским закупкам (поставкам). Данный вопрос наряду с Кодексом публичных закупок регулируется также нормами Кодекса обороны.

Кодекс публичных закупок также закрепил основные принципы, которые в зарубежной закупочной практике считаются базовыми: прозрачность (прозрачность) информации о публичных закупках, открытая и эффективная конкуренция, четкое следование закупочным процедурам, справедливость (т.е. равные возможности для всех участников публичных закупок).

Названные принципы можно найти также в правовых актах Европейского союза, о значении которых для государств-членов ЕС уже было сказано. Правом Европейского союза установлены общие требования к проведению конкурса, технические стандарты для участников, правила опубликования результатов. В качестве конкретных примеров наднациональных актов можно привести Директиву №2004/17/ЕС от 31 марта 2005 г. (Директива о закупках

---

<sup>2</sup> Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли.

<sup>3</sup> URL: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>4</sup> Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. М.: Норма, 2004. С. 136–151. URL: [http://www.igpran.ru/public/articles/Talapina\\_adm\\_pravo\\_francii.pdf](http://www.igpran.ru/public/articles/Talapina_adm_pravo_francii.pdf)



в коммунальной сфере) и Директиву №2004/18/ЕС от 31 марта 2004 г. (Классическая директива о закупках).

Главными регуляторами в сфере публичных закупок во Франции являются Комиссия по общественным закупкам, Служба закупок, Дирекция по юридическим вопросам Министерства экономики, промышленности и занятости, а также различные структуры, самостоятельно осуществляющие закупки от имени государства<sup>5</sup>.

В ведении Службы публичных закупок находится информационная система, созданная в целях информирования граждан и компаний о состоянии текущих закупок, потребности государства в проведении закупок, а также для осуществления наблюдения за совершенными закупками и для оценки их результативности.

В 2009 г. во Франции была инициирована реформа действующей информационной системы, главной целью которой был перевод данных в электронный формат (дематериализация), то есть создание соответствующих французских Интернет-ресурсов<sup>6</sup>. Благодаря произошедшим изменениям во Франции появились электронные торги, договоры, платежи и отчеты на базе персонализированной платформы PLACE.

Несмотря на то, что на сегодняшний день во Франции удельный вес электронных закупок среди всех публичных закупок не так велик (около 2 % по неофициальной оценке на 2012 г.<sup>7</sup>), не вызывает сомнений значимость подобных нововведений и их дальнейшее развитие, так как это соответствует политике Европейского союза, которая предусматривает перевод в электронную форму всех государственных закупок до 2017 г.

Приведенный пример иллюстрирует влияние мирового прогресса в сфере информационных технологий на функционирование института публичных закупок во Франции.

В соответствии с французским национальным законодательством в схеме организации публичных закупок предусмотрен

---

<sup>5</sup> URL: [http://www.kodeks.primorye.ru/assets/files/kras/gazeta/2014\\_04/Goszakupki\\_2014\\_04.pdf](http://www.kodeks.primorye.ru/assets/files/kras/gazeta/2014_04/Goszakupki_2014_04.pdf)

<sup>6</sup> См. например: URL: <http://www.marchespublicspme.com/fiches-techniques/>

<sup>7</sup> Тайжанова М. Мобильность и прозрачность системы государственных закупок  
URL: <http://infocom.uz/2012/06/08/mobilnost-i-prozrachnost-sistemy-gosudarstvennyh-zakupok/>

контроль за государственными расходами, который осуществляется специальными комиссиями, выборочно проверяющими контракты. Такая же схема по французской модели применяется в Бельгии, что подтверждает роль Франции в глобализационном процессе и ее влияние на другие государства.

Таким образом, влияние процессов глобализации можно обнаружить в различных областях жизнедеятельности государства. Рассматривая институт публичных закупок во Франции, такое влияние можно обнаружить в частности в Кодексе публичных закупок, который закрепил на национальном уровне и конкретизировал основные принципы и подходы, выработанные с одной стороны мировым сообществом в рамках ВТО и других международных организаций, а с другой стороны – Европейским союзом.

Такая основательная работа, очевидно, возможна только при действительно тесном сотрудничестве государств, которое стало возможным в том числе благодаря процессу глобализации.

**Стахов Александр Иванович,**  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*заведующий отделом административно-правовых исследований*  
*Российского государственного университета правосудия*

**К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ И ПРОБЛЕМАХ  
СИСТЕМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР, ПРИМЕНЯЕМЫХ В РОССИИ  
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ  
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ**

В современных условиях глобализации публичного права неизменно остро стоит вопрос административно-правового обеспечения личной, общественной и государственной безопасности в Российской Федерации.

В условиях действия ст. 2, 18, 34, 55 Конституции РФ, особого внимания заслуживают административно-принудительные меры, применяемые в сфере обеспечения безопасности органами исполнительной власти в целях государственного контроля и над-

зора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Оценивая достигнутый уровень унификации и систематизации данных мер административного принуждения, следует подразделить их на два вида:

**1) кодифицированные административно-принудительные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;**

**2) несистематизированные административно-правовые меры, перечень которых и основания применения предусмотрены законодательством, устанавливающим порядок государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемого органами исполнительной власти.**

Структура законодательства об административных правонарушениях, устанавливающего основания и перечень мер административного принуждения, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, достаточно ясно определена законодателем в ст. 1.1. КоАП РФ. Данное законодательство включает в себя собственно КоАП РФ и соответствующие законы субъектов РФ об административных правонарушениях, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Законодательство, устанавливающее порядок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти, имеет сложную структуру, которая до настоящего времени официально не определена.

На мой взгляд, в структуре законодательства, устанавливающего порядок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти, следует выделить три составные части:

**1) межотраслевое законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти;**

**2) отраслевое законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти;**

**3) специальное законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти.**

Центральное место в системе межотраслевого законодательства в сфере государственного контроля и надзора органов испол-

нительной власти занимает ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который дополняют нормативные правовые акты Российской Федерации, издаваемые по основаниям прямо указанным в данном законе. К примеру – нормативные правовые акты Правительства РФ, Генеральной прокуратуры и Минэкономразвития России, изданные на основании ст. 8, 9, 10, 16 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Положения указанного закона обеспечивают единообразный порядок государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей во многих формально обособленных сферах, которые выделяются законодателем в рамках того или иного вида общественной безопасности. К примеру, положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавливают единый порядок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти области обеспечения пожарной, экологической и промышленной, радиационной безопасности, безопасности дорожного движения и др.).

**Отраслевое законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти**, с одной стороны, образуют федеральные законы, нормы которых с учетом требований ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» регулируют общественные отношения в отдельных обособленных сферах (отраслях) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц данных органов. Например, к отраслевому законодательству в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти следует отнести: ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ «О защите прав потребителей», ФЗ «О пожарной безопасности», ФЗ «О промышленной безопасности особо опасных производственных объектов» и др. С другой стороны, отраслевое законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнитель-

ной власти составляют федеральные законы, регулирующие общественные отношения в отдельных обособленных сферах (отраслях) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, которые выведены из-под действия ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Например, ФЗ «О защите конкуренции», НК РФ и др.

**Специальное законодательство в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти** образуют федеральные законы, регулирующие отдельные специализированные направления (виды) контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Например, ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и ФЗ «О техническом регулировании», регламентирующие особенности организации и проведения проверок лицензионного контроля, а также проверок государственного контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов.

Сравнительный анализ выделенных массивов отечественного законодательства, позволяет говорить о двух комплексах административно-принудительных мер, применяемых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

**1) комплекс мер, применяемых контрольно-надзорными органами исполнительной власти в порядке производства по делам об административных правонарушениях, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;**

**2) комплекс мер, применяемых в ходе проверок государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых органами исполнительной власти.**

В целях уяснения специфики содержания выделенных комплексов административно-принудительных мер предлагается оценить их специфику в зависимости от *основания применения, целевой направленности и характера неблагоприятных последствий, наступающих для юридического лица или индивидуального предпринимателя.*

**Основаниями применения административно-принудительных мер к юридическому лицу или индивидуаль-**

**ному предпринимателю в порядке производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого контрольно-надзорным органом исполнительной власти, являются:**

1) наличие хотя бы одного из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренных ст. 28.1. КоАП РФ и относимых по смыслу к деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя;

2) установленный состав административного правонарушения, совершенного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Меры, применяемые контрольно-надзорными органами исполнительной власти в порядке производства по делам об административных правонарушениях, нацелены на выявление и пресечение административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, а также привлечение указанных лиц к административной ответственности.

Последствия, наступающие для юридического или физического лица в результате применения выделенного комплекса принудительных мер, должны, по сути, компенсировать вред, причиненный административным правонарушением, и поэтому **являются бременем, карой, наказанием юридического лица или индивидуального предпринимателя допустившего административное правонарушение.**

В ст. 2.1. КоАП РФ административное правонарушение определено как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

С учетом целевой направленности и характера неблагоприятных последствий систему взаимосвязанных мер, применяемых контрольно-надзорными органами исполнительной власти к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю в порядке производства по делам об административных правонарушениях, предлагается называть **карательным или пресекаательно-наказательным комплексом административно-принудительных мер.**

В зависимости от конкретного основания и целевой направленности, а также специфики вызываемых неблагоприятных по-

следствий в структуре пресекаательно-наказательного комплекса административно-принудительных мер, применяемых контрольно-надзорными органами исполнительной власти, представляется логичным выделить четыре вида однородных мер.

**1. Обеспечительные пресекаательно-наказательные меры** – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные ст. 27.1. КоАП РФ. В том числе, *осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; временный запрет деятельности; привод.*

**2. Меры административной ответственности** – административные наказания, предусмотренные ст. 3.2. КоАП РФ. В том числе, *назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа.*

**3. Ретроспективные наказательные меры** – меры по предупреждению причин и условий совершения административных правонарушений, установленные ст. 29.13. КоАП РФ, а именно: *вынесение юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю представления о принятии мер по устранению причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению.*

Выделяя комплекс мер, применяемых в ходе проверок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти, следует отметить, что основанием применения данных мер являются:

1) **нарушения обязательных требований законодательства, совершаемые или совершенные юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.** Такого рода нарушения законодательства официально не признаются административными правонарушениями, но многократно указываются в нормах ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>, а также нормах федеральных законов

---

<sup>1</sup> См., например, ст. в ст. 2, 20 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

отраслевого и специального законодательства в сфере государственного контроля и надзора органов исполнительной власти. К примеру, к нарушениям обязательных требований можно отнести нарушение лицензиатом лицензионных требований<sup>2</sup>, нарушение антимонопольного законодательства<sup>3</sup>, нарушение законодательства о налогах и сборах<sup>4</sup> и др.);

**2) угрозы безопасности техногенного, природного, иного рода, причинно связанные с нарушениями обязательных требований, которые формально выделяются в нормах законодательства, устанавливающего порядок государственного контроля и надзора органов исполнительной власти.** К примеру, угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угроза чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>5</sup>, угроза возникновения пожара<sup>6</sup>, угроза совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса или нарушений субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры требований по обеспечению транспортной безопасности<sup>7</sup>, угроза возникновения

---

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ 2008, № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>2</sup> Ст. 19 ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 27.10.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011, N 19. Ст. 2716.

<sup>3</sup> См. гл.8, ст. 25.7. ФЗ от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

<sup>4</sup> См. например, ст. 101 НК РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ 1998 № 31. Ст. 3824 (ред. от 13.07.2015)

<sup>5</sup> См.; ст. 10 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ 2008, N 52 (ч. 1. Ст. 6249.

<sup>6</sup> См.: ст. 6.1. ФЗ «О пожарной безопасности от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ 1994. №35. Ст.3649.

<sup>7</sup> См.: ст. 11.1. ФЗ от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СЗ.РФ. 2007. № 7. Ст. 837.



аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера<sup>8</sup> и др.

В данном контексте **нарушение обязательных требований, совершаемое юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, предлагается понимать как выявляемый в ходе контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти самостоятельный вид неправомерного поведения юридического лица или индивидуального предпринимателя в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований (установленных федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ ограничений, запретов, дозволений), причиняющее обратимый (устранимый активными действиями проверяемого лица) вред и поэтому влекущее применение комплекса специальных (пресекаательно-восстановительных) мер административного принуждения.**

Сформулированный подход позволяет назвать следующие **характерные признаки нарушения обязательных требований.**

Во-первых, субъектом выделяемого нарушения обязательных требований является организация, имеющая статус юридического лица либо индивидуальный предприниматель, деятельность которых является объектом государственного контроля и надзора органов исполнительной власти.

Во-вторых, нарушение обязательных требований является специфическим противоправным деянием юридического лица или индивидуального предпринимателя. Специфика противоправности данного деяния проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем запретов, ограничений и дозволений, установленных федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ и охраняемых административно-принудительными мерами, применяемыми органами исполнительной власти за рамками производства по делам об административных правонарушениях.

В-третьих, объектами нарушений обязательных требований, совершенных юридическими лицами, являются общественные от-

---

<sup>8</sup> См.: ст. 16 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

ношения, регулируемые материальными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, устанавливающими для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запреты, дозволения и ограничения, исполнение и соблюдение которых оценивается в ходе проверки государственного контроля и надзора.

В-четвертых, нарушение обязательных требований, совершаемое юридическим лицом, имеет риско-ориентированную общественную вредность. Данное деяние причиняет вред частным и публичным правам и законным интересам в административно-правовой сфере, который может быть ограничен или устранен в полной мере активными действиями юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего нарушение обязательных требований.

В-пятых, совершенное юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нарушение обязательных требований выявляется в ходе проверки государственного контроля и надзора, осуществляемой органом исполнительной власти, и влечет применение административно-принудительных мер пресекательно-восстановительного характера, предусмотренных федеральными законами, устанавливающими порядок государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В-шестых, при квалификации нарушения обязательных требований, совершенного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, а также определения вида пресекательно-восстановительных мер, применяемых в ходе проверки государственного контроля и надзора, признак вины юридического лица или индивидуального предпринимателя не имеет юридического значения.

**Приведенные дефиниции нарушения обязательных требований и причинно-связанных с ними угроз безопасности позволяют сделать вывод, что комплекс контрольно-надзорных мер, применяемых органом исполнительной власти в ходе проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, допускаемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем,**

**а также нейтрализацию вреда, причинно связанного с нарушением обязательных требований, и восстановление нарушенного правового положения.**

В данном случае неблагоприятные последствия, наступающие для юридического или физического лица, допустившего нарушение обязательных требований, призваны ограничить либо устранить в полной мере вред, причиненный нарушением обязательных требований, восстановить нарушенное правовое положение и поэтому являются, по сути, не наказательными, а **восстановительными**.

Учитывая раскрытую целевую направленность, а также специфику неблагоприятных последствий, предлагается систему взаимосвязанных административно-принудительных мер, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в ходе проверок государственного контроля и надзора, называть **пресекательно-восстановительным или контрольно-надзорным комплексом принудительных мер**.

В зависимости от конкретного основания и целевой направленности, а также специфики вызываемых неблагоприятных последствий принудительные контрольно-надзорные меры, применяемые органами исполнительной власти в ходе проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, логично подразделить на четыре вида однородных мер:

**1. Обеспечительные контрольно-надзорные меры** – меры по выявлению совершаемых или совершенных нарушений обязательных требований, а также потенциальных и реальных угроз безопасности, причинно-связанных с нарушениями обязательных требований. К обеспечительным контрольно-надзорным мерам, на мой взгляд, следует отнести: обследование территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, других подобных объектов, транспортных средств используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности, а также перевозимых грузов; отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, проведение их исследований, испытаний; истребование и рассмотрение документов юридического лица или индивидуального предпринимателя.

**2. Пресекаательно-восстановительные меры, не связанные с ограничением правомочий собственности и (или) свободы экономической деятельности** в том числе выдача юридическому лицу разнообразных предписаний, к примеру, об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами<sup>9</sup>; выдача юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства<sup>10</sup> и др.

**3. Пресекаательно-восстановительные меры, влекущие временное ограничение правомочий собственности и (или) свободы экономической деятельности**, а именно: снятие товара с производства, прекращение выпуска, приостановка реализации товаров<sup>11</sup>, приостановление действия лицензии<sup>12</sup> – приостановление действия сертификата<sup>13</sup>, приостановление действия деклара-

---

<sup>9</sup> См.: ст. 17 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>10</sup> См. ст. 39.1. ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>11</sup> Ст. 6 ФЗ от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>12</sup> ФЗ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. 27.10.2015) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>13</sup> ст.10 ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации» от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; ст. 26 ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ 2002. № 52 (ч. 1).

ции<sup>14</sup>, прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии, принудительный отзыв продукции<sup>15</sup> и др.

**Предложенное разделение административно-принудительных мер, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на два комплекса (карательный (пресекательно-наказательный) и контрольно-надзорный (пресекательно-восстановительный), а также разработанная структура данных комплексов** позволяют говорить о перспективах унификации и систематизации мер административного принуждения в сфере государственного контроля и надзора путем проведения их комплексной кодификации.

Наиболее целесообразным представляется проведение кодификации контрольно-надзорных принудительных мер во взаимосвязи с пресекательно-наказательными мерами, разработка административно-правового института деятельного раскаяния юридического лица и индивидуального предпринимателя. К примеру, это можно сделать, объединив в едином процессуальном федеральном законе перечни пресекательно-восстановительных и пресекательно-наказательных мер, применяемых к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, а также закрепив процедуры применения данных мер. Таким процессуальным законом может быть **Кодекс административной юрисдикции Российской Федерации**. С позиции предложенного подхода материальные нормы КоАП РФ, устанавливающие составы административных правонарушений, логично «собрать» в Кодексе Российской Федерации об административной ответственности по аналогии с проведенной в стране кодификацией мер уголовно-правового принуждения.

---

<sup>14</sup> Ст.34 ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ // СЗ 30.12.2002. № 52 (ч. 1). Ст. 16 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; ст.6 ФЗ «О пожарной безопасности » от 21.12.1994. № 69-ФЗ// СЗ. РФ.1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>15</sup> Ст. 26,34,40 ФЗ «О техническом регулировании» от 27.12.2002 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

**Танрывердиева Илаха Бахадур кызы,**  
*студентка II курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
tanriverdieva@bk.ru*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАМОЖЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СООБЩЕСТВЕ**

«Исследование развития интеграционных отношений в Евразийском экономическом сообществе представляет значительный теоретический и практический интерес как с точки зрения необходимости изучения отдельного проявления, примера межгосударственной интеграции, так и феномена интеграции вообще».

*Ключевые слова:* межгосударственная таможенная интеграция, Евразийское экономическое сообщество, государства-участники, интеграция, административно-правовое регулирование.

**Евразийское экономическое сообщество** (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, созданная для эффективного продвижения сторонами процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Организация создана в полном соответствии с принципами ООН и нормами международного права и обладает международной правосубъектностью. Это четко структурированная система с жестким механизмом принятия и реализации решений.

Сообщество и его должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для выполнения функций и достижения целей, предусмотренных договором об учреждении ЕврАзЭС и договорами, действующими в Сообществе.

ЕврАзЭС создано с целью развития экономического взаимодействия, торговли, эффективного продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, координации действий государств Сообщества при интеграции в мировую экономику и международную торговую систему.

Межгосударственная таможенная интеграция понимается как процесс изменения правовых институтов таможенного регули-

рования в соответствии с целью создания единой таможенной территории государств-участников межгосударственного интеграционного объединения и определенная статическая временная точка их становления, которая характеризуется специфическим правовым регулированием таможенных отношений.

Единая таможенная территория – пространство, которое состоит из таможенных территорий государств-участников, на котором действуют правовой режим свободной торговли и единый торгово-экономический режим в отношении стран, которые не входят в межгосударственное интеграционное объединение.

Межгосударственное интеграционное объединение выступает внешней оболочкой интеграционного процесса, которая формально закрепляет правовую связь участвующих в нем государств. Оно включает в себя систему органов управления интеграцией, а также систему нормативных предписаний и основанный на них правопорядок.

Объектом международной таможенной интеграции является определенная группа общественных отношений, которая связана с реализацией таможенного регулирования.

Интеграционный процесс затрагивает не только и не столько межгосударственные отношения, которые являются предметом международного публичного права, сколько отношения административно-правовые. Это связано с тем, что смысл интеграции заключается в реализации специфического управления общественными процессами, не монопольного (со стороны государства, под чью юрисдикцию они подпадают), а коллективного (со стороны нескольких государств, входящих в интеграционное объединение на основе согласования интересов).

Решение проблем межгосударственной таможенной интеграции заключается в использовании принципов, форм и методов административно-правового регулирования для регламентации общественных отношений в рамках межгосударственного интеграционного формирования.

Тем не менее, само административное право остается продуктом властного волеизъявления и не содержит механизмов, необходимых для согласования разнородных интересов нескольких государств. Поэтому одним только международным правом управление в рамках межгосударственной экономической интеграции

уже не может быть реализовано. Речь идет о возникновении новой системы регулирования на основе принципов, форм и методов как международного, так и административного права. Такая система обладает новыми свойствами и признаками и потому можно говорить о ее самостоятельной природе.

Таможенное регулирование включает институты таможенного дела, закрепляемые таможенным законодательством, и нормы государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Таможенное регулирование понимается как деятельность уполномоченных государственных органов и как совокупность правовых предписаний, результат этой деятельности.

Наличие двух специфических режимов регулирования внешнеторговой деятельности обуславливают содержание административно-правового регулирования таможенных отношений.

**Первый режим** – режим свободной торговли – означает, что любые товары могут перемещаться с территории одного государства-участника межгосударственного интеграционного объединения на территорию другого свободно, то есть без ограничений, обусловленных фактом такого перемещения.

**Вторым специальным режимом** является единый торгово-экономический режим в отношении стран, не входящих в межгосударственное интеграционное объединение («третьих стран»).

Сущность реализации этого режима выражается в приведении к общему содержанию норм внутринациональной системы таможенного регулирования государств-участников, образующих межгосударственное интеграционное формирование, в соответствии с принципами интеграции и на основе трансформации этими государствами-участниками международных норм.

Содержание режима свободной торговли и единого торгово-экономического режима в отношении «третьих стран» составляют нормативные предписания, касающиеся таможенно-тарифного регулирования, применения нетарифных мер, порядка предоставления таможенных и налоговых льгот и преференций, системы классификации и кодирования товаров, ведения внешнеторговой статистики, системы начисления и взимания таможенных платежей, механизмов таможенного оформления и таможенного контроля, таможенных режимов и отдельных таможенных процедур.



В отношении таможенного дела особенностью его осуществления в межгосударственном интеграционном формировании является «перенесение» связанных с ним мероприятий с общих границ государств-участников на внешние границы единой таможенной территории межгосударственного интеграционного объединения. Создание режима свободной торговли требует полного отказа от осуществления таможенного оформления и таможенного контроля во взаимной торговле государств-участников, исключает действие механизма введения и взимания таможенных платежей. Однако каких-то концептуальных изменений в порядке перемещения товаров и транспортных средств через внешнюю таможенную границу интеграционного образования, применения таможенных режимов, а также в формах и методах таможенного оформления и таможенного контроля и взимания таможенных платежей не происходит.

На практике отмена таможенного контроля на общих границах государств-участников ЕврАзЭС была реализована только Российской Федерацией и Республикой Беларусь, причем далеко не в том объеме, какой предусматривает таможенный союз в традиционном понимании. Таможенному оформлению и таможенному контролю не подлежат товары, происходящие с таможенных территорий Беларуси и России.

Применительно к нормам материального права следует выделить принцип комплексности и институциональной определенности правового регулирования. Этот принцип заключается в выделении международной таможенной интеграции как одного из институтов экономической интеграции вообще. С одной стороны, интеграционный процесс требует наличия правовых норм, регулирующих всю совокупность отношений, имеющих в интеграционном формировании; с другой стороны, правовое регулирование должно быть диверсифицировано – расширение ассортимента выпускаемой продукции, и переориентация рынков сбыта, освоение новых видов производств с целью повышения эффективности производства, получения экономической выгоды, предотвращения банкротства, необходимо четкое определение институциональной структуры и т.п. Отсутствие одного элемента в общей системе не должно приводить к разрушению этой системы. Данный принцип означает также отсутствие «разрывов» в режиме регулирования:

между административно-правовым и международно-правовым элементами режима, между режимом во взаимной торговле и режимом в торговле с «третьими странами» (не входящие в ЕС и не имеющие статус кандидатов на членство в ЕС или ассоциированных стран). Наконец, применению мер государственного регулирования внешнеэкономической деятельности должны соответствовать институты таможенного дела.

Второй принцип – принцип адаптивности, основывающийся на базовом принципе организации административного управления – принципе прямой и обратной связи.

Система правового регулирования должна быть ориентирована на социальные условия, а не наоборот. В случае изменения этих условий соответствующие изменения должны вноситься и в содержание правовых норм, а существующий правовой механизм должен быть направлен на их адаптацию.

Третий принцип – динамичность и устойчивость. Необходимо внедрить такие правовые механизмы, которые не привели бы к непоследовательности правового регулирования, «гиперувеличению» числа нормативных предписаний, их дублированию и так далее, но и не повлекли бы за собой консервацию интеграционных отношений.

Модель правового обеспечения межгосударственной таможенной интеграции. Рассматриваются две основные модели правового обеспечения регулирования таможенных отношений в рамках интеграционного объединения.

Первая модель предполагает двухуровневое построение по схеме «международное право + внутреннее право». Суть ее состоит в том, что правовые предписания, регламентирующие определенные таможенные отношения, создаются на международном уровне и закрепляются в международном праве, а затем трансформируются в административно-правовые нормы, которые и реализуются участниками правоотношений. Таким способом осуществляется управление таможенным делом на коллективной (межгосударственной) основе в соответствии с целями и задачами интеграции, имеющее, однако, не прямой, а опосредованный характер.

Вторая модель прямого правового регулирования межгосударственных институтов формируется в рамках научной концепции наднациональности (правовое качество международной орга-

низации, позволяющее ей, в соответствии с утвержденной государствами-членами процедурой, принимать решения обязательно характера, в том числе без прямого согласия на то заинтересованного государства).

Она заключается в создании органами управления интеграцией (органами международной организации, не входящими в систему государственных органов) особого свода норм, автономных по отношению, как к национальной, так и к международной правовым системам. Эти нормы имеют «эффект прямого действия», т.е. оказывают непосредственное регулятивное воздействие на таможенные отношения.

Выбор той или иной модели обусловлен экономической и политической мотивацией государств, участвующих в интеграционном процессе. Каждая из них может быть более или менее эффективна в определенных социальных условиях. Однако на основе сопоставления недостатков и достоинств делается вывод о предпочтительности для ЕврАзЭС прямого правового регулирования, поскольку оно в большей степени отвечает целям реализации эффективного административного управления. В отношении модели «международное право + внутреннее право», которая в настоящее время фактически применяется в ЕврАзЭС, дается ряд рекомендаций по устранению ее недостатков.

Причина неэффективности органов управления интеграцией ЕврАзЭС заключается в том, что в его рамках была создана организационная основа, по своей форме и структуре соответствующую формату модели прямого регулирования, но которая продолжает выполнять лишь «координационную функцию» в связи с отсутствием реально переданных полномочий.

Вторым решением проблемы является изменение содержания административной деятельности в сфере таможенного регулирования органов управления интеграцией ЕврАзЭС. Это предполагает передачу им полномочий в области таможенно-тарифного регулирования, применения нетарифных мер, взимания таможенных платежей, механизмов таможенного оформления и таможенного контроля, установления таможенных процедур, режимов и т.п., а также закрепления за ними юрисдикционных полномочий.

Форма органа разрешения споров так же, как и общая система органов управления, интеграцией, зависит от избранной модели

правового обеспечения. В рамках модели «международное право + внутригосударственное право» основной функцией органа разрешения споров будет являться нормоконтроль. В случае же прямого регулирования правоотношений субъектов, находящихся под юрисдикцией государств-участников межгосударственного интеграционного формирования, появляется необходимость защиты прав, свобод и законных интересов этих субъектов (как в отношении с органами управления интеграцией, так и при применении права межгосударственного интеграционного объединения в административно-правовых отношениях).

### **Заключение**

Понятие межгосударственной таможенной интеграции представляет собой предметную и методологическую основу для исследования процессов трансформации институтов таможенного регулирования в условиях интеграционных отношений. Подход, к изучению проблем интеграции заключается в том, что они рассматриваются не только с точки зрения международного сотрудничества в таможенной сфере, но и с точки зрения эффективности управления таможенными отношениями.

Важнейшей задачей для ученых является научное обоснование таких форм и механизмов административно-правового регулирования таможенных отношений в рамках межгосударственного интеграционного объединения, которые бы обеспечили эффективное действие его правового режима. Изучение правовых аспектов таможенного регулирования в условиях глобализации и региональной интеграции, выявление связанных с ними особенностей и закономерностей, представляет значительный теоретический интерес, как в целом для юриспруденции, так и для теорий публичного управления и административного права.

**Таратухина Кристина Юрьевна,**  
*студентка IV курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов,  
taratuhinakristina@mail.ru*

## **ВЗАИМОСВЯЗЬ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ ИТАЛИИ С НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКОЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Данная статья посвящена раскрытию влияния Европейского Союза, оказываемого на налоговую систему Италии. Автор приводит примеры участия ЕС в процессе налогообложения Италии путём установления механизмов расчета и взимания налоговых платежей, минимально и максимально допустимых уровней налоговых ставок. При этом уделяется внимание проблеме, стоящей перед налоговой системой и сообщается о возможных путях её решения.

*Ключевые слова:* налоговая система, Европейский Союз, НДС, платёжные услуги, налогообложение, государственный долг, реформирование, унификация.

Итальянская налоговая система является одной из самых сложных среди стран Европейского Союза, так как ей присуще:

- 1) огромное количество налогов;
- 2) высокий уровень налогообложения;
- 3) сложность порядка исчисления и уплаты основных налогов;
- 4) отсутствие единого кодифицированного документа по вопросам налогообложения.

Существенное значение в регламентации национальной системы налогообложения занимают нормативные акты Европейского Союза, регулирующие конкретные виды налогов на территории определённого государства, общие принципы налогообложения и размеры налоговых ставок.

Органы законодательной власти стран, входящих в Союз, регулярно занимаются совершенствованием механизмов и процедур исчисления налогов.

Рассмотрим подробнее, какое же воздействие ЕС оказывает на налоговую систему Италии.

В Италии с января 1973 г. в ходе воплощения в жизнь решения стран-участниц ЕС по сближению финансовых систем был введён налог на добавленную стоимость на 3 года позже, в отличие от других стран. Наличие НДС является обязательным условием членства в ЕС. Данный налог пришёл на замену налога с оборо-

та и более 20 акцизов, в большей мере сделав проще косвенное налогообложение<sup>1</sup>. Ставка НДС равна 22 %. В определённых случаях возможно снижение ставки до 10 % или 4 % в отношении отдельных категорий товаров. Экспортные операции (поставка товаров за пределы Евросоюза) облагаются по ставке 0 %, так как представляет собой специфический вид операции<sup>2</sup>. Под данный налог не попадают, к примеру, купля-продажа акций и облигаций, земли предприятий, предоставление кредитов, сделка по слиянию предприятий, так как совершаются на территории государства, вследствие чего международные операции по обмену продукцией облагаются налогом в стране назначения.

Директива о платёжных услугах 2009 г. (PSD, Payment Services Directive) направленная на разрушение юридических и технических барьеров<sup>3</sup>, препятствующие созданию общеевропейского рынка оплаты услуг, позволяет по выплатам внутри ЕС снижать налоги у источника при выплатах в пользу нерезидентов<sup>4</sup>.

Таким образом, даже на этих двух примерах мы замечаем влияние оказываемое ЕС, а именно тенденцию налоговой гармонизации, осуществляемой ЕС, путём унификации определения базы налогообложения, механизмов расчета и взимания налоговых платежей, а кроме того установления минимально и максимально допустимого уровня налоговых ставок.

Из-за сложности налоговой системы Италии, перед ней стоит много проблем. И одна из главных – государственный долг Италии, достигший рекордной суммы 2,169 млрд евро, тем самым побив исторический максимум – 2,168 млрд евро, зафиксированный в июле 2014 г.<sup>5</sup>

В Италии было несколько попыток ввести так называемый налог «на влюблённых». Проводились исследования, в ходе кото-

---

<sup>1</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие / Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов. М.: Дело и Сервис, 2008. С. 157.

<sup>2</sup> Сайт Банка Европы и Мира. URL: <http://banks.eu/cases/info/66/>. (дата обращения: 25.10.15 г.).

<sup>3</sup> Суворов Н. Кому в Евросоюзе бояться новой Директивы о платёжных услугах. URL: <http://moneynews.ru/old/8466/> Дата обращения: 25.10.15

<sup>4</sup> Сайт Банка Европы и Мира. URL: <http://banks.eu/cases/info/66/> (дата обращения: 25.10.15 г.).

<sup>5</sup> New day Italia. URL: <http://ndnews.it/ru/531259.html> (дата обращения: 25.10.15 г.).

рых был сделан вывод, что молодые пары чаще всего общаются посредством SMS-сообщений<sup>6</sup>. Парламент Европейского союза в 2006 году принял к рассмотрению законопроект о введении налога на отправку SMS-сообщений и электронной почты. Согласно проекту ставка налога должна составлять 1,5 евроцента за одно SMS и 0,00001 евроцента за электронное письмо. Данный налог мог бы стать хорошим источником формирования европейского бюджета. Но все попытки введения данного налога как средства борьбы с дефицитом национального бюджета были отклонены<sup>7</sup>.

Происходящие события, в идее растущего государственного долга, являются причиной постановки новой задачи в виде выработки новой модели роста экономики. Но мы должны понимать, что национальные проблемы Италии не могут быть решены вне рамок общей антикризисной политики зоны евро и ЕС.

Как отметил один из руководителей Еврокомиссии А. Тайани в газете «Sole 24 Ore»: «Стратегия выхода из кризиса проходит через повышенное внимание к реальному сектору экономики, к малому и среднему бизнесу, к инновационной и креативной силе нашей промышленности»<sup>8</sup>. Еврокомиссия предложила бюджет с горизонтом до 2020 г., в котором предусматривается вложение 80 млрд. евро в науку и промышленные инновации, расширительный доступ к кредиту и рисковому капиталу для инновационных предприятий, ассигнование 50 млрд евро в развитие сетевой инфраструктуры<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие / Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов.- М.: Дело и Сервис, 2008. –с.163

<sup>7</sup> Интернет СМИ. URL: <http://lenta.ru/news/2006/05/29/smstax/> (дата обращения: 25.10.15 г.).

<sup>8</sup> Сайт новостей мировой экономики. URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=2364&type=news> (дата обращения: 25.10.15 г.).

<sup>9</sup> Сайт новостей мировой экономики.  
URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=2364&type=news>  
(дата обращения: 25.10.15 г.).

**Токарь Анастасия Витальевна,**  
*студентка IV курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
[Ms.avtokar@mail.ru](mailto:Ms.avtokar@mail.ru)*

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рынок алкогольной продукции в России всегда играл весьма важную роль в экономике страны. И, конечно же, для бюджета страны данный сектор очень важен. Данная статья посвящена административному регулированию рынка алкогольной продукции, истории его возникновения и развития на фоне глобализации.

*Ключевые слова:* алкогольная продукция, алкоголь, Росалкогольрегулирование, спиртосодержащая продукция.

Для России не так страшны катаклизмы, измеряемые в тротиловом эквиваленте, как в этиловом.

*Стас Янковский*

Глобализация сегодня-это уже неотъемлемый динамичный процесс, благодаря которому весь мир становится единой системой. Данный процесс затронул и сферу алкогольной продукции, в которой из года в год происходят свои изменения, которые подстраиваются в виду внешних факторов, в том числе и мирового экономического кризиса. Конечно, главные достоинства глобализации состоят в том, что данный процесс сказывается на увеличении прибылей, появлению и разработки качественно новых продуктов. В своей статье я бы хотела рассмотреть сферу алкогольной продукции и остановиться на ней поподробнее.

Когда же появился алкоголь, в какой части нашего земного полушария? Ответить сложно, но все же возможно представить, что он ненамного уступает появлению самого человечества.

Хочу сразу отметить, что мнение, что пьянство – это неразделимая и исконно русская черта российского народа – ошибочное. Для начала, я бы хотела немного уделить внимание российской истории. Во времена Древней Руси люди мало пили. В основном употребляли медовуху или брагу и то по праздникам. Сущест-



вовал особый ритуал употребления напитков. Медовуху или пиво наливали в специально предназначенную емкость и пускали по кругу, таким образом, каждый человек мог сделать один-два глотка.

Хочется отметить, что само понятие пьянство на Руси появляется в тот момент, когда государство решает взять на себя функцию по регулированию данной сферы. Производство качественных напитков предназначалось для высших слоев общества, а более низкопробных, соответственно для всех остальных. Так, начали открываться различного рода питейные заведения (кабаки). Уже в конце XVI в. пьянство становится серьезной проблемой, а государство выигрывает на этом фоне, получая большие доходы в казну.<sup>1</sup>

С давних времен многое что изменилось: и количество потребляемого спиртного, и возраст, с которого начинается его употребление, масштаб производства алкогольной продукции, и государственное регулирование рынка алкогольной продукции. Именно на государственном регулировании я бы хотела остановиться поподробнее.

Стоит сразу отметить, что в целом, в Российской Федерации превалирует потребление крепких спиртных напитков по отношению ко всем остальным. Но в настоящий момент существует тенденция к увеличению роста потреблений слабоалкогольных напитков и пива, с одной стороны, и потребление дорогого импортного алкоголя взамен российского, с другой стороны.

Что же делает государство в данной сфере? Какие существуют механизмы контроля? Какие виды деятельности включает государственное регулирование рынка алкогольной продукции?

Существуют следующие виды государственной деятельности:

- координирование экспорта и импорта алкогольной продукции;
- координирование ценообразования на алкогольную продукцию;
- установление обязательной маркировки;

---

<sup>1</sup> Наталья Логинова «Что пили на Руси?». URL: [http://ill.ru/news.art.shtml?c\\_article=369](http://ill.ru/news.art.shtml?c_article=369) (дата обращения: 15.10.2015 г.).

– проведение государственного контроля над оборотом алкогольной продукции;

– установление государственных стандартов качества, а также условий для производства алкогольной продукции.

Несмотря на то, что государство ведет политику, направленную на охрану здоровья, поддержания нации, оно в той же степени заинтересовано и в получении доходов в казну. Так как же найти золотую середину? На сегодняшний день было принято множество мер, таких как: установление розничной цены в зависимости от содержания этилового спирта в напитке, увеличение ставок акцизов на водку и пиво.

Более того, в настоящий момент, рассматривается множество предложений, касательно ограничения продажи алкогольных напитков. Так, в соответствии с ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» сегодня существуют ограничения – запрет розничной продажи алкогольной продукции с 23.00 до 8.00 по местному времени, но во многих республиках существуют свои, дополнительные ограничения, запрет продажи с 18.00 до 9.00 по местному времени, к таким республикам относятся: Республика Адыгея, Бурятия, Дагестан, Приморский, Ставропольский края, Амурская, Архангельская, Владимирская области и ряд других регионов. Анализ практики в данных республиках показывает, что ограничение времени приводит к увеличению позитивной тенденции, в таких регионах уменьшается количество совершаемых правонарушений, преступлений, связанных с алкогольным опьянением.

В виду с чем, члены общественной палаты на сегодняшний день рассматривают введение данного варианта развития в Москве и в Подмосковье, в том числе.<sup>2</sup>

Помимо прочего, Крупнейшие производители пива в России высказали идею о добровольном отказе от выпуска пива в ПЭТ-таре объемом 1,5 литра с 1 июля 2016 г. Конечно же, данный шаг со стороны компаний делается в первую очередь для того, чтобы

---

<sup>2</sup> Алкоголь хотят запретить продавать с шести вечера и до девяти утра. URL: <http://spirit-express.ru/novosti/alkomonitoring/2467/> (дата обращения: 16.10.2015 г.).

исключить полный запрет на выпуск пива в пластиковых бутылках.<sup>3</sup>

Также в настоящий момент в Государственной Думе рассматривается законопроект об увеличении до 21 года возраста, по достижении которого допускается продажа алкогольной продукции<sup>4</sup>.

Говоря о нововведениях, стоит упомянуть приказ от 29.06.2015 г. №174, который ввел новые образцы федеральных специальных марок на отдельные виды алкогольной продукции.<sup>5</sup>

Когда мы говорим о государственном регулировании рынка алкогольной продукции, то в первую очередь подразумеваем орган, который регулирует деятельность в данной области – это Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка была создана указом Президента от 30 декабря 2008 г. Целями и задачами Росалкогольрегулирования являются:

- снижение потребления алкогольной продукции;
- сокращение теневого оборота алкогольной продукции;
- усиление контроля производства и оборота алкоголя и спиртосодержащей продукции;
- увеличение доходов от алкогольного рынка в бюджет.

Полномочия Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка:

- разработка нормативной базы по вопросам регулирования алкогольного рынка;
- лицензирование производства этилового спирта и алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- выдача специальных федеральных марок;
- ведение государственного реестра лицензий на производство и оборот этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции;

---

<sup>3</sup> Олег Трутнев Таре срежут литр. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2792044/> (дата обращения: 17.10.2015 г.).

<sup>4</sup> Депутаты Мособлдумы поддержали ограничение продажи алкоголя. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2301444/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

<sup>5</sup> Появились новые акцизы на коньяк и вино. URL: <http://ppt.ru/news/133743> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

- ведение единой государственной автоматизированной информационной системы;
- государственный надзор и лицензионный контроль за производством этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- ведение автоматизированной системы контроля перевозок продукции;
- службой осуществляется ведение реестра мощностей основного технологического оборудования для производства алкогольной продукции;
- прием уведомлений и ведение федерального реестра алкогольной продукции;
- обеспечение доступа к информационным ресурсам для проверки подлинности федеральных специальных акцизных марок;
- служба контролирует представление деклараций об объемах производства алкоголя;
- служба выступает в качестве заказчика по перевозке, хранению, переработке и уничтожению изъятой и конфискованной алкогольной продукции<sup>6</sup>.

Также, в настоящий момент у Росалкогольрегулирования появилось право уничтожать нелегальный и контрафактный алкоголь. Данным правом орган наделил Дмитрий Медведев. Более того, Росалкогольрегулирование само определяет, какие будут применяться способы для уничтожения такого алкоголя<sup>7</sup>.

Конечно, когда мы затрагиваем тему государственного контроля оборота алкогольной продукции, стоит выделить основные нормативно-правовые акты, регулирующие данную деятельность.

1. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничениях потребления (распития) алкогольной продукции».

---

<sup>6</sup> Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. URL: <http://www.fsrar.ru/about/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

<sup>7</sup> Медведев разрешил уничтожать контрафактный алкоголь. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/77833>. (дата обращения: 18.10.2015 г.).

2. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

3. Федеральный закон «О рекламе», № 38-ФЗ от 13.03.2006, ст. 21.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка».

5. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 474 «О представлении уведомлений о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции».

6. Приказ Росалкогольрегулирования от 19 июля 2013 г. № 185 «О формате передачи в электронном виде информации, содержащейся в уведомлениях о начале оборота на территории Российской Федерации алкогольной продукции».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 785 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками».<sup>8</sup>

Конечно же, государству еще есть куда продвигаться в данном вопросе, так как существует множество неразрешенных проблем на сегодняшний день, но в целом же, ситуация налаживается, так, в 2015 г. в первые полгода россияне купили на 3,9 % меньше алкогольных напитков по сравнению с предыдущим годом. Доля продажи водки уменьшилась также –39,3 % в 2015 г. и 40,3 % в 2014 г. Что касается пива, то его доля увеличилась – с 40,1 до 40,9 %<sup>9</sup>.

Конечно, в данной сфере еще множество нерешенных проблем, таких как: алкоголизация населения, безопасность алкогольной продукции, качество алкоголя, а также объем налоговых поступлений.

И, как сказал заместитель генерального директора Комитета производителей алкогольной продукции: «Сегодня надо сказать

---

<sup>8</sup> Гарант-Интернет. URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>. (дата обращения: 18.10.2015 г.).

<sup>9</sup> Россияне стали меньше пить и курить. URL: <http://www.interfax.ru/presscenter/441721/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

«стоп» росту и заморозить текущий уровень акцизов для всех видов алкогольной продукции».

На мой взгляд, на сегодняшний день стоит усилить акцент на пропаганде здорового образа жизни среди молодежи, а также создать в России единый орган, который будет заниматься монопольно оптовый выпуск алкогольной продукции, то есть он будет покупать алкогольную и спиртосодержащую продукцию у ее производителей и затем распределять ее уже непосредственно в розничные точки.

Помимо прочего, стоит проанализировать опыт зарубежных государств и принять за основу, что для государства здоровье нации, ее благополучность должны стоять в приоритете по сравнению с получаемыми доходами от сферы алкогольной продукции.

#### **Л и т е р а т у р а**

1. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничениях потребления (распития) алкогольной продукции.

2. Федеральный закон «О рекламе», № 38-ФЗ от 13.03.2006, ст. 21 (Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О рекламе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015)

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 154 «О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка».

4. Гарант – Интернет. URL: <http://pravo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>. (дата обращения: 18.10.2015 г.).

5. Алкоголь хотят запретить продавать с шести вечера и до девяти утра. URL: <http://spirt-express.ru/novosti/alkomonitoring/2467>. (дата обращения: 16.10.2015 г.).

6. Депутаты Мособлдумы поддержали ограничение продажи алкоголя. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2301444/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

7. Медведев разрешил уничтожать контрафактный алкоголь. URL: <http://www.tvc.ru/news/show/id/77833>. (дата обращения: 18.10.2015 г.).

8. Наталья Логинова «Что пили на Руси?». URL: [http://ill.ru/news.art.shtml?c\\_article=369](http://ill.ru/news.art.shtml?c_article=369) (дата обращения: 15.10.2015 г.).

9. Олег Трутнев Таре срежут литр. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2792044/> (дата обращения 17.10.2015 г.).

10. Появились новые акцизы на коньяк и вино. URL: <http://ppt.ru/news/133743> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

11. Россияне стали меньше пить и курить. URL: <http://www.interfax.ru/presscenter/441721/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

12. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка. URL: <http://www.fsrar.ru/about/> (дата обращения: 18.10.2015 г.).

**Трунина Екатерина Владимировна,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры международного и европейского права  
национального исследовательского Мордовского  
государственного университета им. Н.П. Огарева,  
trunina-customs@list.ru*

### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВООРЯДКА НА ЕДИНОЙ ТАМОЖЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

Статья раскрывает проблемные вопросы единообразного применения норм таможенного законодательства Таможенного союза в рамках единой таможенной территории ЕАЭС, имплементации права союза в национальные правовые системы интегрируемых государств, а также реализации ЕЭК полномочий по обеспечению исполнения государствами-членами ЕАЭС международных правовых актов союза. Пристальное внимание уделено анализу роли Суда ЕАЭС в обеспечении евразийского правопорядка, проблеме соотношения компетенций данного наднационального судебного органа и Конституционного Суда РФ.

*Ключевые слова:* таможенный союз, таможенное законодательство, правопорядок, международные правовые акты, международный договор, таможенные органы, наднациональные органы, ЕЭК, Суд ЕАЭС.

Образование Таможенного союза, а затем Евразийского экономического союза обусловило формирование на единой таможенной территории государств его участников нового правопорядка, характеризующийся органической взаимосвязью, взаимовлиянием и взаимодополнением национальных и наднациональных регуляторов возникающих общественных отношений. В условиях евразийской интеграции происходит не просто усиление международно-правового регулирования, а закрепление его ведущей роли в ряде сфер экономической интеграции. К числу последних

следует отнести правовое регулирование таможенных отношений или таможенное регулирование. Статья 1 ТК ТС прямо устанавливает приоритет наднационального таможенного регулирования.

В современных условиях особо актуальными становятся вопросы обеспечения исполнения государствами-членами Союза международных правовых актов, образующих право Союза, их единообразного толкования и применения. И здесь хотелось бы затронуть такой проблемный вопрос, как имплементация права Союза в национальные правовые системы интегрируемых государств. Согласно Договору о ЕАЭС порядок имплементации дифференцируется с учетом конкретного вида международного правового акта. Непосредственно применяются в государствах-членах Союза только решения ЕЭК. Решения Высшего совета и Межправительственного совета не имеют прямого действия и подлежат применению в порядке, предусмотренном национальным законодательством государств-членов Союза. Получается, что применение данных решений, несмотря на то, что они обладают большей юридической силой по сравнению с решениями ЕЭК, требует издания внутригосударственного имплементационного акта. Есть высказывание в литературе, что подобная формулировка Договора «не исключает введения в государствах ЕАЭС режима прямого действия» решений Высшего совета и Межправительственного совета<sup>1</sup>. Однако ситуация, когда одни государства придадут прямое действие данным актам, а другие – нет, внесет еще большую дестабилизацию правового порядка на единой таможенной территории Союза. Стоит отметить, что первоначальная редакция Договора о ЕАЭС придавала прямое действие всем правовым актам Союза. Разделяем мнение специалистов, что нынешняя редакция данных норм является «шагом назад в интеграционном строительстве», так как решения Высшего совета и Межправительственного совета могут стать для государств-членов Союза лишь «пустыми декларациями»<sup>2</sup>. В связи с этим необходимо придание международным правовым актам Союза силы реально действующих актов,

---

<sup>1</sup> Скуратов Ю.И. Евразийская парадигма России и некоторые проблемы интеграции на пространстве Содружества Независимых государств (СНГ) // Государство и право. 2015. № 2. С. 93.

<sup>2</sup> Байльдинов Е.Т. Договор о Евразийском экономическом союзе: шаг вперед, два шага назад // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10. С. 28.



а значит, создание четкого и действенного механизма их инкорпорации в национальные правовые системы государств-членов Союза, который должен обеспечить как обязательность исполнения данных актов каждым государством, так и синхронность принятия государствами имплементационных актов. В связи с этим представляется целесообразным принятие Высшим советом Союза решения, направленного на единообразное регулирование указанного процесса в государствах-членах Союза, а в Российской Федерации – принятие специального закона о порядке реализации международных решений органов Союза.

Важную роль в обеспечении правопорядка на таможенной территории Союза призвана играть ЕЭК как основной регулирующий орган. Помимо нормотворческой функции, на данный орган возложена контрольная функция, выражающаяся, прежде всего, в осуществлении мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии. Данная функция была предоставлена ЕЭК и прежде, однако для ее реализации за ней закреплялись серьезные рычаги воздействия на государства Союза, невыполняющие международные обязательства. Согласно ст. 20 утратившего силу Договора о ЕЭК, в случае если государство не исполняет в установленные сроки решение Совета Комиссии о необходимости исполнения соответствующего международного договора и (или) решения Комиссии, Коллегия Комиссии имела право направить соответствующее заявление в Суд ЕврАзЭС, а также обратиться в Суд ЕврАзЭС с ходатайством о введении разумных временных мер, в том числе обеспечительного характера, в целях обеспечения исполнения решения или предотвращения возможного нарушения прав и законных интересов, предусмотренных международными договорами, формирующими договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и (или) решениями Комиссии. В соответствии с действующим Положением о ЕЭК данный орган наделен только полномочиями по уведомлению государств-членов о необходимости исполнения норм права Союза, однако правовые инструменты побуждения государств к исполнению международных обязательств, в том числе судебные меры воздействия, у Комиссии в настоящее время отсутствуют. Представляется, что в указанных обстоятельствах требуется максимальная активизация

использования имеющихся у ЕЭК полномочий для полноценной реализации контрольной функции. К сожалению, анализ правоприменительной практики позволяет вскрыть недостатки в данном направлении. Наглядным примером может служить судебное дело по рассмотрению Судом ЕАЭС заявления казахстанского ТОО «Гамма» на бездействие ЕЭК, выразившееся в непринятии мер по устранению нарушений ТК ТС. Заявитель указал, что в нарушении заключенных в рамках Таможенного союза международных договоров налоговыми органами Республики Казахстан при вывозе угля из Республики Казахстан на территорию другого государства-члена Таможенного союза взимается рентный налог на экспорт, по поводу чего общество неоднократно обращалось в ЕЭК с соответствующими заявлениями, однако Комиссия ограничилась письмами разъяснительного характера в адрес заявителя. ТОО «Гамма» просило обязать ЕЭК вынести соответствующее решение с его последующим направлением в адрес Правительства Республики Казахстан. Суд ЕАЭС отказал в принятии к производству заявления с мотивировкой, что к его компетенции не отнесены правомочия по рассмотрению споров об обязывании органов Союза к совершению юридических значимых действий<sup>3</sup>. Следует констатировать, что механизм мониторинга исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии до сих пор остается неразработанным, в связи с чем требуется принятие документа, который бы определил задачи мониторинга, периодичность и основания его проведения, порядок фиксирования и реализации результатов и т.д.

Обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза является основной целью деятельности другого органа Союза – Суда ЕАЭС. Пятилетний период функционирования Таможенного союза позволяет обозначить такую важную проблему, как толкование международных договоров и иных актов органов Союза. Согласно ст. 13 ранее действовавшего Статута Суда ЕврАзЭС на данный орган была возложена функ-

---

<sup>3</sup> Официальный сайт Суда ЕАЭС. URL: <http://courteurasian.org/sm.aspx?guid=12843>

ция официального толкования положений международных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, и решений органов ЕврАзЭС. Толкование осуществлялось при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам Сторон, высших судебных органов Сторон, органов ЕврАзЭС. При этом национальные суды государств-членов Таможенного союза были лишены полномочий по толкованию норм международного права, а имели право обратиться с преюдициальным запросом о вынесении заключения по вопросам применения международного договора по конкретному делу. Наделение Суда ЕврАзЭС исключительной компетенцией по толкованию международных актов, действующих в рамках сообщества, обусловило постановку вопросу о соотношении компетенции данного органа с Конституционным Судом РФ, который до сих пор остается неразрешенным. В связи с этим судья Конституционного Суда РФ С.М. Казанцев отмечает, «что есть все основания сомневаться в том, что Конституционный Суд РФ согласится с таким правовым регулированием, поскольку такой подход будет означать ограничение не только его конституционных полномочий, но и конституционных прав граждан»<sup>4</sup>. Подтверждением обоснованности сомнений стали определения Конституционного Суда РФ по заявлениям о нарушении нормами ТК ТС конституционных прав граждан, в которых хотя формально отказывается заявителем в принятии к рассмотрению жалоб, дается косвенное конституционное истолкование норм ТК ТС. Получается, что Конституционный Суд РФ не отказывается от проверки вступивших в силу международных договоров, которыми непосредственно затрагиваются права человека и гражданина. В условиях быстро меняющегося нормативного регулирования таможенных отношений конституционный контроль стал важным инструментом выявления и устранения его дефектов. Наглядным примером является рассмотренное Конституционным Судом РФ дело по жалобе гражданина Ушакова И.Д., по итогам рассмотрения которого федеральному законодателю был определен трехмесячный срок для установления порядка официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, по ис-

---

<sup>4</sup> Казанцев С.М. Особенности контроля конституционности Таможенного кодекса Таможенного союза // Журнал конституционности правосудия. 2013. № 2.

течении которого данные договоры не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения<sup>5</sup>.

Статут Суда ЕАЭС по иному подходит к определению полномочий Суда по толкованию права Союза. Согласно п. 46 Статута, Суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора о ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза. Данное разъяснение не носит статуса официального, а означает предоставление консультативного заключения и не лишает государств-членов Союза права на совместное толкование международных договоров. Подобная формулировка вызывает много вопросов, в том числе вопрос о том, какое толкование будет приоритетным в случае, когда оно будет различным. Подобная ситуация уже возникла и еще более обострила проблему соотношения юрисдикций наднационального судебного органа Союза и национальных судов государств-членов Союза. Так, в Суд ЕврАзЭС поступило заявление российского общества «СеверАвтоПрокат» об оспаривании пункта 4 утвержденного решением КТС от 15.07.2011 № 728 Порядка, которым был изменен порядок предоставления льготы в виде полного условного освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе товаров в качестве вклада в уставной (складочный) капитал (фонд). По мнению заявителя, указанное решение ухудшает положение физических и юридических лиц, получивших льготу по уплате таможенных платежей до формирования единой таможенной территории Таможенного союза, в связи с чем не должно иметь обратной силы. Отказывая в удовлетворении заявления, Суд ЕврАзЭС указал, что принцип непридания закону обратной силы не означает, что возникшие в прошлом правовые отношения остаются неизменными в течение всего последующего периода, и не могут подвергаться новой правовой регламентации в новых условиях<sup>6</sup>. В последующем в связи с запросом Арбитражно-

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

<sup>6</sup> Решение Суда ЕврАзЭС от 01.11.2013 «Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую

го суда Центрального округа указанное решение КТС стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который во главу угла поставил необходимость безусловного соблюдения всеми сторонами Договора о ЕАЭС принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина. Было отмечено, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, подчеркивающие недопустимость придания обратной силы нормативным установлениям, ухудшающим правовое положение граждан, имеют межотраслевое значение и потому подлежат обязательному применению в отношении действующего нормативного правового регулирования таможенных отношений<sup>7</sup>. Возникшая ситуация порождает неопределенность относительно применения на единой таможенной территории Союза данного решения КТС, а также порядка его реализации таможенными органами. Анализ судебной-арбитражной практики в РФ показывает, что в условиях отсутствия прямых обязательств для национальных судов государств-членов Союза руководствоваться актами наднационального судебного органа Союза, при разрешении споров по аналогичным делам судебными органами приоритет отдается разъяснениям Конституционного Суда РФ. Рассмотренные выше факты не способствуют единообразному и правильному применению права Союза, совместным скоординированным усилиям по выполнению судами своих правозащитных функций.

Не вызывает сомнений, что Суд ЕАЭС должен стать действенным и эффективным международно-правовым механизмом защиты прав хозяйствующих государств-членов Союза. Вместе с тем положения действующего Статута Суда ЕАЭС не добавляют оптимизма в скорейшее решение данной задачи, так как не только не вносят концептуальных нововведений, приближающих к ее ре-

---

таможенную территорию Таможенного союза, утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 15.11.2011 г. № 728 // Бюллетень Суда Евразийского экономического сообщества. 2014. № 1.

<sup>7</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 3 марта 2015 г. № 417-О «По запросу Арбитражного суда Центрального округа о проверке конституционности пункта 4 Порядка применения освобождения от уплаты таможенных пошлин при ввозе отдельных категорий товаров на единую таможенную территорию Таможенного союза» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

шению, а, напротив, по сравнению с Судом ЕврАзЭС сужают компетенцию нового наднационального судебного органа. Стоит отметить, что Статут Суда ЕАЭС предоставляет хозяйствующим субъектам право оспорить решения, действия (бездействия) только одного органа Союза – ЕЭК, тем самым, на наш взгляд, необоснованно оставляя за рамками обжалования акты Высшего совета и Межправительственного совета. В частности, данные органы вправе принимать решения, которые могут непосредственно затрагивать права и законные интересы хозяйствующих субъектов. Например, принимают решения по вопросам, относящимся к компетенции ЕЭК, по которым при принятии решения не был достигнут консенсус, а также вправе при определенных условиях отменить, изменить, приостановить решения ЕЭК.

Правоприменительная практика показывает, что действенный и хорошо отлаженный наднациональный механизм защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов в рамках евразийского интеграционного объединения, еще не сложился. Следует учитывать, что Суд ЕАЭС, начавший свою деятельность только с 2015 года, проходит период становления. В данном процессе важно учесть как позитивный опыт работы Суда ЕврАзЭС, так и недостатки. Считаем необходимым дополнить Статут Суда ЕАЭС таким принципом судопроизводства, как «активная роль судьи при осуществлении правосудия», который был закреплен в Регламенте Суда ЕврАзЭС. Его реализация требует проявления при рассмотрении каждого дела активности, позволяющей в полной мере реализовать свою правозащитную функцию. Кроме того, в условиях, когда к таможенным правоотношениям в приоритетном порядке применяются нормы международных договоров и решений органов Союза, хозяйствующие субъекты должны иметь возможность, пройдя все стадии обжалования в национальных судах, обратиться в наднациональный орган правосудия. Одним из важных шагов в расширении компетенции Суда должно стать наделение хозяйствующих субъектов правом обжаловать в Суд ЕАЭС акты национальных высших судов.

Согласно Договору о ЕАЭС обращаться в Суд ЕАЭС имеют право только лица, обладающие статусом юридического лица или физическое лицо, зарегистрированное в качестве предпринимателя. Углубление евразийской интеграции, возрастание количества

актов, принимаемых основным регулирующим органом Союза, приводит к повышению риска нарушений прав физических лиц как участников таможенных правоотношений. Поддерживаем специалистов, высказывающихся о целесообразности включения в субъектный состав, имеющий право на обращения в Суд Союза, всех физических лиц<sup>8</sup>. Кроме того, в него должны быть включены объединения и организации, не являющиеся юридическими лицами, так как их права и законные интересы также могут быть нарушены ЕЭК. Расширение компетенции Суда ЕАЭС требует включения в нее дел, которые в настоящее время необоснованно остаются за рамками его полномочий.

Требует совершенствования и процедура досудебного урегулирования спора, которая является обязательным этапом рассмотрения спора в Суде ЕАЭС (п. 43 Статута). Анализ судебной практики евразийского правосудия демонстрирует отсутствие полноты и четкости в регулировании возложенной на ЕЭК процедуры досудебного урегулирования спора. Требуют качественного осмысления и доработки такие вопросы, как возможность и основания отказа ЕЭК в применении указанной процедуры, например, в случае, если ЕЭК придет к выводу о не нарушении прав и законных интересов заявителей оспариваемым решением; исчерпания средств правовой защиты в рамках досудебной процедуры; идентичность предмета обращения в ЕЭК и Суд ЕАЭС; перечень документов, подтверждающих завершение досудебной процедуры и др. Только взвешенный и гибкий подход к решению указанных вопросов позволит обеспечить свободный доступ к евразийскому правосудию.

Представляется, что в современных реалиях требуется усиление роли Суда Союза по обеспечению на таможенной территории Союза единого правопорядка, которое должно быть достигнуто, прежде всего, путем повышения статуса Суда ЕАЭС, призванного не только разрешать споры, но и участвовать «в выработке юридических концепций, обеспечивающих единство, институцио-

---

<sup>8</sup> Нешатаева Т., Мысливский П. Первый год существования Суда Евразийского экономического сообщества: итоги и перспективы // Международное правосудие. М.: Институт права и публичной политики, 2013. № 2 (6). 88–100.

нальную гармонию и дальнейшее движение вперед»<sup>9</sup>. Представляется, что не должны быть исключены и более амбициозные планы, предполагающие в перспективе выполнение Судом Союза по примеру Суда ЕС роли конституционного суда интеграционного объединения<sup>10</sup>. Безусловно, это требует повышения и укрепления авторитета Суда Союза не только в рамках евразийского интеграционного объединения, но и среди иных органов международного правосудия, как результат выработки собственных высоких стандартов отправления правосудия, проведения анализа нормативно-правовой базы Союза на предмет выявления нарушений прав человека.

**Устименко Ольга Сергеевна,**  
*студентка IV курса Юридического института  
Российского университета дружбы народов?  
ada-795@mail.ru*

## **АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ВЕЛИКОБРИТАНИЯ**

В рамках данной статьи на примере Великобритании проводится исследование влияния мировой экономической глобализации на систему и реализацию государственных закупок в отдельно взятой стране. Также применительно к Великобритании рассматриваются нормативно-правовой корпус актов, регулирующих институт государственных закупок, система органов, ответственных за организацию процедур и непосредственно сами виды процедур.

*Ключевые слова:* государственные закупки, государственный контракт, глобализация экономики, Великобритания, экономика Великобритании, нормативное регулирование государственных закупок.

---

<sup>9</sup> Федорцов А.А. Международное правосудие является неотъемлемым институтом евразийской интеграции // Официальный сайт Суда ЕАЭС: URL: <http://courteurasian.org/sm.aspx?guid=13373>

<sup>10</sup> Смбалян А.С. Перспективы Суда ЕврАзЭС в системе органов международного правосудия // Международное право и международные организации. 2013. № 1. С. 108–109.



Глобализация мировой экономики неизбежно влечёт за собой ряд процессов, заметно оказывающих влияние на законодательство любого отдельно взятого государства<sup>1</sup>. Среди таких процессов необходимо отметить либерализацию рынка государственных закупок.

В Великобритании на стадии возникновения института государственных закупок первые государственные контракты не отличались от сделок частного характера. Вследствие этого фактора логичной была трансформация государственного контракта как особого института, опосредующего экономического рода отношения между государством и контрагентами, которые предполагают наличие субординации, власти и подчинения<sup>2</sup>.

Среди источников законодательства по регулированию института государственных закупок стоит обозначить обширный круг актов, и в этой связи необходимо разделить их, в первую очередь, на международное законодательство (в частности, законодательство Европейского Союза) и национальное законодательство Великобритании. В связи с этим для рассмотрения и анализа законодательной базы необходимо подчеркнуть важность имплементации законодательства Европейского союза в области государственных закупок, которое является обязательным для государств-членов ЕС и в иерархии источников занимает место международного договора.

К сфере государственных закупок относятся следующие директивы:

1) Директива о закупках в коммунальном секторе № 2004/17 (the Utilities Directive 2004/17) – регулирует закупки различных (как государственных, так и частных) предприятий в области коммунального обслуживания (транспорт, энергетика, водоснабжение и т.д.);

2) Директива о закупках в государственном секторе № 2004/18 (the Public Sector Directive 2004/18) – регулирует закупки государственными органами товаров и услуг;

---

<sup>1</sup> Медведев В.А. Глобализация экономики: тенденции и противоречия // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 2.

<sup>2</sup> Кикавец В.В., Маковлев А.Ю. Особенности правового регулирования в сфере государственных закупок за рубежом // Госзаказ в вопросах и ответах. 2010. № 1.

3) Директива № 2009/81/ЕС – регулирует государственные закупки в сфере обороны и безопасности;

4) Директива № 2007/66 – регулирует вопросы обеспечения прав поставщиков и подрядчиков по государственным закупкам товаров и услуг посредством специальных механизмов правовой защиты.

Нормы, регулирующие сферу государственных закупок, содержатся не только в директивах ЕС. Косвенно их можно обнаружить также и в Общих принципах Договора о функционировании ЕС (the Treaty on the Functioning of the European Union).

Общеввропейский режим регулирования государственных закупок предполагает соблюдение ряда положений, таких как открытость рынка государственных закупок, беспрепятственное обращение товаров и услуг на рынке государственных закупок Европейского Союза, свободная конкуренция и недопущение монополизации отдельных отраслей производства, противодействие политике протекционизма в национальном законодательстве любого отдельно взятого государства-члена ЕС.

Таким образом, можно выделить двухуровневую систему источников регулирования института государственных закупок применительно к Евросоюзу:

1) Общие принципы Договора о функционировании Европейского союза;

2) Директивы ЕС о государственных закупках.

В свою очередь, Евросоюз является членом Всемирной торговой организации (The World Trade Organization), и на все государства, входящие в состав ЕС, распространяются положения факультативного Соглашения ВТО о государственных закупках 1994 г. Этот многосторонний международный договор направлен против политики протекционизма национальных товаров и услуг и, соответственно, против дискриминации товаров и услуг иностранного происхождения. Обеспечение доступа иностранных подрядчиков и производителей к заключению государственного контракта отражает развитие интегративных процессов не только на территории ЕС, но и в рамках пространства государств-членов ВТО.

Также следует упомянуть применимые в государственных закупках Коды общей номенклатуры закупок (the Common Pro-

curement Vocabulary), часто используемые на практике с целью наиболее полного описания закупаемых товаров при помощи общеевропейской классификационной системы – номенклатуры.

Все государства-члены ЕС обязаны имплементировать нормы, содержащиеся в директивах ЕС, в национальные правовые системы. Имплементация международных норм во внутреннее законодательство Великобритании происходит посредством принятия статута (т.н. статутное право). В отношении государственных закупок в качестве примера среди подобных статутов можно назвать Статут № 102 от 2015 г. «Положения о государственных контрактах» (The Public Contracts Regulations), Статут № 6 от 2006 г. (новая редакция которого вступает в силу 18 апреля 2016) «Положения о контрактах в сфере коммунального обслуживания» (The Utilities Contracts Regulations). Специальное регулирование предусмотрено в Великобритании для государственных закупок в сфере обороны и содержится в Положениях о государственных контрактах в области обороны и безопасности 2011 г. (the Defence and Security Public Contracts Regulations).

Нормативно-правовое регулирование размещения государственных заказов производится также с помощью законов; единого консолидированного акта по этому вопросу в Великобритании нет, а элементы правового регулирования содержатся в различных законах (например, Закон о продаже товаров 1979 г. – Sale of Goods Act 1979).

Для организации закупок в Великобритании характерно соблюдение принципа прозрачности и открытости деятельности: вся информация о тендерах, а также заключенные договоры публикуются в сети Интернет<sup>3</sup>.

Традиционно субъектами государственного контракта являются государственный заказчик и исполнитель. В свою очередь, государственным заказчиком могут быть:

1) властные органы различных уровней (государственного, регионального и местного) – Положение о государственных кон-

---

<sup>3</sup> Набиуллин В., Кузнецова И., Международный опыт информационного обеспечения закупок 2012 // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. № 30. С. 122–135.

трактах даёт классификацию этих органов по определённым критериям;

2) органы, подчиняющиеся общественному законодательству – т.е. создающиеся для решения определенной задачи и не имеющие коммерческого интереса<sup>4</sup>;

3) ассоциации нескольких таких органов.

Важный критерий определения государственного заказчика – это источник финансирования проекта, т.к. закупки осуществляются на средства из бюджета.

В зависимости от определённой экономической сферы, в рамках которой оформляется государственный заказ, будет определяться круг источников регулирования государственных закупок. Например, в отношении сферы коммунального обслуживания существует отдельный нормативный акт.

При размещении государственных заказов должны соблюдаться такие принципы, как справедливость, открытость, самокупаемость, эффективность, экономия средств (т.к. закупки проводятся за счёт бюджета).

Государственные закупки работ представляют собой широкий пласт деятельности по осуществлению ремонтных работ и строительству. К товарам, реализуемым через госзаказ, можно отнести как электричество, так и техническое оборудование.

Услуги понимаются как определенного рода деятельность, не относящаяся напрямую к проведению работ или поставке товаров (например, услуги по управлению, перевозки, юридические услуги и т.д.). Их принято делить на две категории в зависимости от наличия трансграничного интереса к закупке услуг<sup>5</sup>:

1) услуги категории А: приоритетные, т.е. представляют интерес для зарубежных участников торгов;

2) услуги категории Б: неприоритетные. Заказчик здесь имеет большую долю свободы деятельности.

Закупки могут осуществляться в форме различных видов процедур:

---

<sup>4</sup> Лозенко Л.Л. Развитие механизма взаимодействия предпринимательских и властных структур при исполнении госзаказа: монография. М.: ЭЛИТ, 2011. 272 с.

<sup>5</sup> Мороков А.С. Государственные закупки в Великобритании // «Тендер» № 46. 2012. С. 22.

1) открытая процедура – используется чаще для простых закупок, где после официального открытия тендера потенциальные поставщики размещают свои ценовые предложения;

2) ограниченная процедура – предполагает наличие квалификационного отбора между участниками, исключает проведение переговоров между государственным заказчиком и участниками;

3) процедура конкурентного диалога – после предварительного отбора участники приглашаются на собеседование с последующим взаимодействием по вопросам решения комплексной задачи, которую участник должен будет выполнить;

4) процедура переговоров – после отбора переговоры проводятся сразу с группой участников; из-за внедрения системы конкурентного диалога переговоры используются реже, но при закупках в коммунальном секторе сохраняются.

Участники торгов, не выигравшие тендер, должны быть проинформированы в части обоснования принятия решения о выборе другого участника. Вся информация, которой располагает заказчик, должна быть доведена до участников торгов с целью реализации ими своего права на процедуру обжалования решения и средств правовой защиты. В случае нарушения установленного порядка проведения торгов участники процедуры отбора могут оспорить решение заказчика.

Для регулирования деятельности государственных заказчиков, а также для осуществления контроля в области государственных закупок в Великобритании существует ряд органов:

1) Министерство финансов – планирует бюджетные расходы, в том числе и на государственные заказы, а также осуществляет контроль за отчетностью по расходованию средств;

2) Офис государственных закупок – находится в ведении Министерства финансов, разрабатывает государственную политику.

3) Национальная аудиторская служба – осуществляет контроль и надзор за органами (государственными заказчиками), а также предоставляет в Парламент отчет о деятельности Офиса государственных закупок.

Наличие регулярно изменяющегося и трансформирующегося под новые экономические условия механизма проведения закупок, а также структура органов, деятельность которых направлена на регулирование их проведения и контроль, позволяют в резуль-

тате проведенного анализа сделать вывод о развитости института государственных закупок в Великобритании.

**Устюжанинова Екатерина Александровна,**  
*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Волго-Вятского института (филиал)  
«Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
Kate.us@mail.ru*

### **ОБ ОСНОВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2005 ГОДА**

В статье суммируются преобразования, которые претерпела система административной юстиции Великобритании в рамках конституционной реформы 2005 г. В том числе, обращается внимание на создание Административного Суда Англии и Уэльса, что позволяет говорить об отходе Великобритании от традиционной англо-саксонской модели административной юстиции.

*Ключевые слова:* административная юстиция, трибуналы, Административный Суд Англии и Уэльса, Акт о конституционной реформе 2005 г., Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 г.

С момента появления в Великобритании в начале XX в. квазисудебных органов для разрешения публично-правовых споров (административных трибуналов), которые создавались вне общих судов, часто внутри министерств и ведомств, начала формироваться ставшая впоследствии традиционной точка зрения, что именно они, а также статутные расследования (statutory inquiries) составляют систему административной юстиции данной страны<sup>1</sup>. В отличие от континентальной модели, специальных административных судов в Великобритании никогда не существовало, акты и действия органов управления подлежали контролю общих судов.

---

<sup>1</sup> Данная точка зрения нашла отражение в в докладах Комитета по министерским полномочиям лорда Дономора (Lord Donoughmore) (1932г.) и Комитета по административным трибуналам и расследованиям сэра Оливера Фрэнкса (Sir Oliver Franks) (1957).

Однако, в конце XX – начале XXI в. термин «административная юстиция» стал трактоваться значительно шире. Представителем наиболее широкого подхода является М. Партингтон, который в 1999 г. предложил включать в институциональную структуру административной юстиции в Великобритании такие структурные компоненты как: 1) суды; 2) трибуналы (административные трибуналы; трибуналы, замещающие суды; дисциплинарные трибуналы); 3) институты расследования; 4) институты пересмотра (формальные и неформальные); 5) институт омбудсмена; 6) институты рассмотрения претензий по «Хартии граждан»; 7) «коллективная административная юстиция»; 8) альтернативное разрешение споров (АРС): арбитраж, посредничество, согласительные процедуры<sup>2</sup>. Данная точка зрения впоследствии нашла отражение в ряде документов и законодательных актов, принятых в рамках начатой правительством Великобритании в 1998 г. программы по реформированию всех институтов государственной власти Соединенного Королевства.

Так, в «Белой книге», выпущенной Департаментом по конституционным делам (сейчас – Министерство юстиции) в июне 2004 г.<sup>3</sup> в качестве официального ответа на доклад сэра Эндрю Леггатта (Sir Andrew Leggatt) 2001 г.<sup>4</sup>, предлагался комплексный под-

---

<sup>2</sup> Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 57 // В этой связи Зеленцов А.Б. указывает, что в этой концептуальной модели административной юстиции объединяются различные по своей сути, юридической природе и функциям органы, структуры и процедуры, из которых к юрисдикционным структурам относятся лишь суды и трибуналы, выступающие главной составляющей всей системы административной юстиции, и высказывает сомнения по поводу необходимости включения в понятие административной юстиции иных элементов // *Прим. автора*.

<sup>3</sup> A White Paper issued by the Department for Constitutional Affairs: «Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals» (July 2004). URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/pubs/adminjust/transformfull.pdf>. См. также: Zander M. Cases and Materials on the English Legal System. Tenth Edition. Cambridge University Press, New York, 2007. P. 42–46; Elliott M., Beatson J., Matthews M. Administrative Law. Text and Materials. Third Edition. Oxford University Press Inc., New York, 2005. P. 689–690, 707–714.

<sup>4</sup> Трибуналы для потребителей, одна система – один сервис: доклад по результатам анализа системы трибуналов (Tribunals for Users, One System One Service: Report of the Review of Tribunals). В числе рекомендаций, изложенных в докладе

ход к системе административной юстиции и совершенствование процесса разрешения споров в целом (dispute resolution process) «не только в контексте трибуналов, но в более широком диапазоне административной юстиции, включая омбудсмена и суды»<sup>5</sup>.

В Правительственном консультативном документе<sup>6</sup>, опубликованном Министерством юстиции в 2007 г., административная юстиция рассматривалась как отдельная, самостоятельная часть системы правосудия, целостный механизм, посредством которого принимаются и, в случае необходимости, пересматриваются решения правительственных органов для достижения справедливого результата. Она не ограничивается только трибуналами как составной частью процесса, и включает лиц, принимающих первичные решения; тех, кто эти решения пересматривает; омбудсменов и других независимых лиц, имеющих дело с жалобами; трибуналы и суды; и представляет собой систему, которая создается в результате исполнения их индивидуальных ролевых функций.

Акт о конституционной реформе 2005г. (Constitutional Reform Act 2005)<sup>7</sup> и затем Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)<sup>8</sup> предусматривали поистине революционные меры, направленные на максимально возможное сближение судебной системы и системы трибуналов с целью превращения их в единый действенный механизм защиты и восстановления нарушенных прав и свобод частных лиц. Безусловно, осознанию необходимости проведения реформ судебной системы и системы трибуналов в немалой степени способствовало внедрение в британское право Европейской

---

Легатта, были: увеличение независимости трибуналов; учреждение единой Службы трибуналов, которая обеспечивала бы повышение статуса трибуналов и их эффективности; унификация порядка обжалования решений трибуналов; реорганизация системы трибуналов в единую структуру и др. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.tribunals-review.org.uk/>.

<sup>5</sup> Zander M. Op. cit. P. 44.

<sup>6</sup> Transforming Tribunals: Implementing Part I of the Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. Consultation Paper CP 30/07. Published on 28 November 2007. Ministry of Justice. P. 7 URL: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081230184812/http://www.justice.gov.uk/docs/tt\\_consultation\\_281107.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081230184812/http://www.justice.gov.uk/docs/tt_consultation_281107.pdf).

<sup>7</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>.

<sup>8</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.



Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., что было осуществлено путем принятия Акта о правах человека 1998 г. (Human Rights Act 1998)<sup>9</sup>.

Актом о конституционной реформе 2005 г. (далее – Акт 2005 г.) был осуществлен ряд мер, направленных на увеличение независимости судебной власти и степени разделения властей. В частности, был учрежден Верховный Суд Соединенного Королевства, первыми членами которого стали двенадцать судебных лордов (law lords), ранее заседавшие в Палате Лордов; была упразднена апелляционная юрисдикция Палаты Лордов; Акт 2005 г. содержит некоторые положения, касающиеся назначения судей и призванные уменьшить возможности для правительства влиять на этот процесс. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 61 Акта 2005 г. была учреждена Комиссия по назначению судей (Judicial Appointments Commission), деятельность которой регламентируется Приложением 12 к нему.

Акт о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 г. (далее – Акт 2007 г.) призван был на законодательном уровне признать необходимость сохранения системы административной юстиции в качестве объединенной, интегрированной системы, которая гармонично связывает воедино первоначальный процесс принятия решения правительственными органами, а также судебные и внесудебные механизмы возмещения вреда; важность понимания и реагирования на нужды пользователей данной системы, а также потребность в надзорном механизме для отражения функционирования системы на всей территории Великобритании, с учетом отличительных особенностей ее в Шотландии и Уэльсе. Главные принципы системы административной юстиции, представляющие собой основу для ее дальнейшего совершенствования, были сформулированы Советом по административной юстиции и трибуналам<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

<sup>10</sup> Future Oversight of Administrative Justice. The AJTC's Response to the Justice Committee Report. July, 2013. P. 6. URL: [http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC\\_Response\\_to\\_JCR\\_\(07.13\)\\_web.pdf](http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_Response_to_JCR_(07.13)_web.pdf).

1. В центре системы должны стоять потребители и их интересы. В любое время к ним необходимо относиться справедливо и уважительно.

2. Система должна предоставлять людям возможность оспаривать решения и требовать возмещения вреда. Процедуры для этих целей должны быть независимыми, открытыми и соответствовать сущности дела.

3. Правительственные служащие должны предоставить людям возможность быть полностью информированными и через оспаривание добиваться такого быстрого и всестороннего разрешения дела, как только возможно.

4. Система должна вести к обоснованным, законным и своевременным результатам.

5. Система должна быть понятной и согласованной.

6. Она должна работать пропорционально и эффективно.

7. Правительственные служащие должны действовать в соответствии с самыми высокими стандартами поведения, стремиться к приобретению опыта и постоянному совершенствованию.

В целом, преобразования в сфере административной юстиции, предусмотренные указанными выше актами, сводятся к следующему.

В Акте 2007 г. было закреплено определение, отражающее широкий подход к системе административной юстиции (ст. 13 (4) Приложения 7 (Schedule 7) к Акту 2007 г.)<sup>11</sup>. В соответствии с ним, административная юстиция представляет собой всеобъемлющую систему, посредством которой принимаются решения административного или исполнительного характера в отношении отдельных лиц, включая – а) процедуры для принятия таких решений; б) право, в соответствии с которым такие решения принимаются, и с) системы для разрешения споров и публичных жалоб касательно таких решений.

Функции бывшего Совета по трибуналам передавались вновь созданному Совету по административной юстиции и трибуналам (The Administrative Justice and Tribunals Council) (ст. 44 Акта 2007 г.). Совет должен осуществлять контроль над системой административной юстиции; рассматривать способы, чтобы сделать ее

---

<sup>11</sup> URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/schedule/7>.

доступной, справедливой и эффективной; давать рекомендации указанным в законе должностным лицам по совершенствованию данной системы и направлять им предложения по ее изменению, а также вносить предложения по ее анализу.

В 2000 г. в рамках Отделения Королевской Скамьи (King's Bench Division) был создан Административный Суд (Administrative Court), юрисдикция которого распространяется на Англию и Уэльс<sup>12</sup>. Одной из причин создания специального суда для рассмотрения споров с органами публичной власти явилось увеличение исков в общие суды с требованиями об осуществлении судебного контроля (Judicial Review) за их действиями и решениями. Юрисдикция судебного контроля осуществляется в порядке, предусмотренном главой 54 Правил Гражданского Судопроизводства (Civil Procedure Rules)<sup>13</sup> и принятыми на ее основе Практическими указаниями (Practice Directions) 54A, 54C, 54D, 54E. Кроме того, многие основополагающие принципы судебного контроля были установлены прецедентной практикой.

Затем кардинальные реформы были предприняты в отношении системы трибуналов. 3 апреля 2006г. была создана Служба Трибуналов, объединившая под своим управлением огромное количество отдельных трибуналов, в результате для пользователей стал возможен более общий и единообразный подход к этой системе. Актом 2007 г. была создана новая двухуровневая система трибуналов: Трибунал Первого уровня (First – tier Tribunal) и Высший Трибунал (Upper Tribunal), оба трибунала разделены на палаты (Chambers)<sup>14</sup>. Каждая палата охватывает сходные юрис-

---

<sup>12</sup> Отдел Центральной канцелярии Высокого суда (Crown Office List) был переименован в Административный Суд в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладе Боумэна (Bowman Report 2000). См. также: Практические указания (Административный суд: Учреждение) 2000г. (Practice Direction (Administrative Court: Establishment)) [2000] 1 WLR 1654, 1654H.

<sup>13</sup> Правила Гражданского Судопроизводства 1998 г. были приняты в результате полномасштабной реформы системы судопроизводства по гражданским делам, задачей которой было обеспечение равной доступности правосудия для граждан и организаций. Правила действуют с 26 апреля 1999 г. Глава 54 вступила в силу с 2 октября 2000 г. Последние изменения в главу 54 были внесены 6 апреля 2015 г. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/contents/made>.

<sup>14</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/constitutional-reform>.

дикции или объединяет для слушания жалоб экспертов в родственных областях. Указанные новые сверх-трибуналы (super tribunals) вобрали в себя свыше двадцати существующих более мелких трибуналов<sup>15</sup>.

Была учреждена новая должность Главного президента трибуналов (Senior President of Tribunals) (ст. 2(1) Акта 2007 г.), который при выполнении своих должностных функций не может подлежать указаниями лица, занимающего какую-либо другую судебную должность. Главный президент трибуналов возглавляет систему трибуналов. Высшему Трибуналу было предоставлено право осуществления юрисдикции судебного контроля (ст. 15–21 Акта 2007 г.). Были приняты новые законодательные положения, регулирующие порядок обжалования решений трибуналов (ст. 9–14 Акта 2007 г.), членство в трибуналах, порядок создания процессуальных норм. С целью разработки новых правил производства в трибуналах в мае 2008 г. был образован специальный комитет (Tribunal Procedure Committee)<sup>16</sup>. В результате на сегодня единые правила производства, незначительно отличающиеся в связи с потребностями отдельных юрисдикций, разработаны для всех палат Высшего Трибунала и Трибунала Первого уровня.

В 2006 г. было создано Судебное Управление (Judicial Office), деятельность которого направлена на обеспечение успешного функционирования и поддержку судебной системы и системы трибуналов в целом. Управление ответственно перед Лордом Главным судьей и перед Главным президентом трибуналов, его целью является содействие судебной власти в обеспечении верховенства права и отправлении беспристрастного, скорого и эффективного правосудия<sup>17</sup>. Действующая ранее Служба Трибуналов в 2011 г. была объединена со Службой Судов Ее Величества (Her Majesty's Courts Service), в результате чего была образована единая Служба Судов и Трибуналов Ее Величества (Her Majesty's Courts and Tribunals Service)<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/constitutional-reform>.

<sup>16</sup> URL: <http://www.justice.gov.uk/about/moj/advisory-groups/tribunal-procedure-committee>.

<sup>17</sup> URL: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/training-support/jo-index>.

<sup>18</sup> URL: <http://www.justice.gov.uk/about/hmcts>.

Стратегическая рабочая программа, разработанная Министерством юстиции Великобритании по вопросам административной юстиции и трибуналов на 2013–2016 гг.<sup>19</sup>, предусматривает, что основной акцент в настоящее время должен быть сделан не на структурные реформы, которые близки к завершению, а на то, чтобы независимая система административной юстиции и трибуналов работала для своих пользователей и налогоплательщиков более эффективно и оперативно. Данная всеобъемлющая цель включает в себя преобразования в ключевых сферах управления системой и финансирования трибуналов, находящихся под руководством Службы Судов и Трибуналов Ее Величества; предлагаются определенные меры в отношении трибуналов, находящихся за рамками унифицированной системы, а также новых прав по апелляциям; совершенствование процесса принятия первичных решений и усиление пропорциональности, а также концентрация внимания на потребителях предоставляемых услуг. Министерство юстиции обращает внимание на необходимость усиления взаимодействия между департаментами и публичными органами для наблюдения за развитием и осуществлением политики в отношении административной юстиции и трибуналов. Учитывая, что некоторые юрисдикции переданы в результате деволюции Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии (например, в Шотландии имеется собственный трибунал для разрешения споров в сфере здравоохранения), Министерство юстиции намерено тесно сотрудничать с каждой из администраций с тем, чтобы выработать наилучший и согласованный подход. Так, Шотландское правительство должно реформировать систему трибуналов Шотландии, чтобы уменьшить ее сложность для потребителей, увеличить судебскую независимость, усилить эффективность и меры экономии. Необходимо наблюдать за осуществлением своих функций трибуналами, все еще остающимися за рамками единой унифицированной структуры, с точки зрения соблюдения ими принципов справедливости, эффективности и доступности, а также исследовать и рассматривать в

---

<sup>19</sup> Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013-16. Ministry of Justice. December, 2012. P. 5–6. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217315/admin-justice-tribs-strategic-work-programme.pdf).

качестве первостепенного вопрос об издержках/выгодах от включения данных трибуналов в единую структуру. Одной из задач является оценка, развитие и внедрение прозрачных и обоснованных моделей финансирования и денежного вознаграждения, чтобы снизить расходы на систему трибуналов; требуется работа с принимающими решения органами, со Службой Судов и Трибуналов Ее Величества и судебной властью для определения направлений инвестирования с целью улучшения системы, а также для совершенствования механизмов обратной связи. Необходимо сводить воедино существующую информацию о пропорциональных способах разрешения споров, на основе поступающей от указанных выше органов информации тестировать и применять пилотные проекты по внедрению в систему новых моделей разрешения споров; следить за информацией, предоставляемой пользователям системы административной юстиции и трибуналов, своевременно вносить в нее изменения и улучшать ее совместно с другими департаментами и т.д.

Таким образом, в настоящее время государство предпринимает значительные усилия с тем, чтобы сделать систему административной юстиции независимой, доступной и эффективной. Широкий подход к определению системы административной юстиции в целом сейчас является преобладающим. Если ранее в качестве органов административной юстиции в Великобритании выступали в основном трибуналы, то сейчас можно говорить о существовании новых способов разрешения административно-правовых споров. Деятельность Административного Суда Англии и Уэльса при осуществлении им юрисдикции судебного контроля, посредством которой решения, действия или бездействие органов публичного управления могут быть признаны незаконными, выступает в качестве новой формы административной юстиции в Великобритании, и это позволяет говорить о том, что в условиях глобализации наблюдается сближение различных правовых систем, а также прослеживается тенденция к унификации способов защиты частных лиц от органов публичной власти.

**Цареградская Юлия Константиновна,**  
*кандидат юридических наук, доцент*  
*кафедры финансового права*  
*Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),*  
*uliacar2008@rambler.ru*

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ РОССИИ: СПЕЦИФИКА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Статья раскрывает содержание понятия «государственный долг», его основные признаки и специфику правового регулирования в России. Основное внимание в работе отводится характеристике государственного долга как источника финансирования дефицитов бюджетов и как вид расхода бюджета.

*Ключевые слова:* государственный долг, бюджет, финансовое право, долговая политика, дефицит бюджета.

Институт государственного долга Российской Федерации в структуре федерального бюджета закрепляется и регулируется нормативно-правовыми актами в двух аспектах: 1) как источник финансирования дефицитов бюджетов; 2) как вид расхода бюджетов. Подобное закрепление и регулирование представлено Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами о бюджете на определенный финансовый год и плановый период. По сравнению с другими зарубежными странами, правовое регулирование государственного долга в России прямо не закреплено в Конституции государства. В некоторых зарубежных странах, в частности, например, Бельгии, Германии, Швеции и др., в Конституциях государств, финансовая проблематика выделяется как самостоятельный раздел, что указывает на важность и стратегичность отношений в сфере государственного долга, поскольку правовое регулирование финансовой деятельности государства, в этой сфере осуществляется на конституционном уровне<sup>1</sup>. Необходимо подчеркнуть, что в условиях централизованного управления экономикой, механизм обращения государственных долговых обязательств, действовавший в развитых странах, в нашей стране практически отсутствовал. В соответствии с этим, финансирование

---

<sup>1</sup> См.: Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002. С. 3.

дефицита бюджета совершенно не соответствовало принятым в мировой экономике современным формам управления этим процессом. Изменение экономических и социально-политических ориентиров потребовало существенного пересмотра отношения к использованию государственного долга как одному из важнейших инструментов государственной финансовой политики, что и нашло отражение в современном правовом оформлении данных отношений, что в будущем позволит учитывать и практику законодательного регулирования государственного долга в зарубежных странах.

Государственный долг как источник финансирования дефицитов бюджетов находит свое закрепление в ст. 19 БК РФ, в которой установлен состав бюджетной классификации и одним из элементов данной классификации указаны источники финансирования дефицитов бюджетов, раскрываемые ст. 23 БК РФ<sup>2</sup>. Из анализа данной статьи видно, что источники финансирования дефицитов бюджетов делятся на две группы: внутренние и внешние.

Конкретный перечень статей источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается законом или решением о соответствующем бюджете при утверждении источников финансирования дефицита бюджета на определенный период, в частности финансовый год. Статья 17 федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» указывает, что источники финансирования на 2015 год и на плановый период закреплены в приложениях к данному закону. Приложение 42 к данному Закону содержит перечень источников внутреннего и внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2015 год, согласно которому:

1) источники внутреннего финансирования дефицита представлены:

– разницей между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

---

<sup>2</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.



– изменениями остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года, в частности: изменением остатков средств Резервного фонда, Фонда национального благосостояния, иными источниками внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета;

2) источники внешнего финансирования дефицита:

– разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

– иные источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета<sup>3</sup>.

Общая сумма источников финансирования дефицита федерального бюджета на этот год составляет 2 675 308 012,3 тыс. руб., из которых: внутренние – 3 025 180 669,6 тыс. руб., а внешние – 349 872 657,3 тыс. руб.<sup>4</sup>

Исходя из этого видно, что в 2015 г. источники финансирования дефицита федерального бюджета представлены не всем перечнем, предусмотренным в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а несколькими, касающимися размещения государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана как в валюте РФ, так и в иностранной валюте, а также кредитов иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц.

---

<sup>3</sup> См.: О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов от 01.12.2014 №384-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6893.

<sup>4</sup> Там же.

Следовательно, данное подразделение источников на две группы обусловило видовую классификацию государственного долга, которая будет рассмотрена в дальнейшем при характеристике долга как вида расхода бюджета.

Второй аспект государственного долга Российской Федерации, представленный бюджетным законодательством (Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами о бюджете на определенный финансовый год и плановый период) характеризует его в структуре федерального бюджета как вид расхода.

Классификацией расходов бюджета представленной в п. 3 ст. 21 БК РФ указывается, что одним из видов расходов выступает – обслуживание государственного и муниципального долга по двум направлениям:

1) обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга;

2) обслуживание государственного внешнего долга.

*Данный вид расходов законодательно был закреплён в Бюджетном кодексе РФ в 2010г. федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» от 30.09.2010 № 245-ФЗ<sup>5</sup>. Закрепленное положение начало распространяться на правоотношения, возникающие при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. В связи этим среди единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп видов расходов появились имеющие отношение к государственному долгу, а именно: группа «Обслуживание государственного (муниципального) долга» и две подгруппы «Обслуживание государственного долга Российской Федерации» и «Обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации», закрепленные п.6 ст. 21 БК РФ, введенные федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный*

---

<sup>5</sup> См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации от 30.09.2010 № 245-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 4971.

*кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» от 07.05.2013 № 104-ФЗ<sup>6</sup>. Действие данного положения федерального закона распространилось к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов в отношении групп видов расходов.*

*Непосредственное регулирование данного вида расхода бюджета на сегодняшний день осуществляется главой 14 БК РФ «Государственный и муниципальный долг», регулирующей понятие, структуру, виды, особенности прекращения долговых обязательств, управление государственным долгом. Многие положения данной главы претерпели существенные изменения с 2007 года, вследствие корректировки правового регулирования института государственного долга.*

В настоящее время ст. 97 БК РФ определяет государственный долг Российской Федерации совокупностью долговых обязательств Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшими в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговых обязательств по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговым обязательствам, возникшим в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц<sup>7</sup>.

*Если обратимся к тексту Бюджетного кодекса РФ, в редакции Федерального закона от 05.08.2000 № 116-ФЗ,*

---

<sup>6</sup>См.: О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса от 07.05.2013 № 104-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2331.

<sup>7</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

*утратившим силу, то увидим иное определение государственного долга Российской Федерации, включающее в себя долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией<sup>8</sup>. Данное определение не содержало в структуре государственного долга долговых обязательств Российской Федерации перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Следовательно, законодатель расширил структуру государственного долга Российской Федерации, включив в него еще и долговые обязательства перед субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.*

*Сущностная характеристика государственного долга позволяет обозначить его основные признаки:*

*1. Государственно-властный характер, проявляющийся в том, что в качестве обязательного субъекта долговых отношений выступает государство;*

*2. Императивность, заключающаяся в том, что основным методом регулирования отношений в области государственного долга является императивный метод;*

*3. Возвратность, поскольку источником погашения долга являются финансовые ресурсы государственного бюджета;*

*4. Гарантированность погашения долга всем имуществом государства, составляющим государственную казну. Кроме того, дополнительной гарантией может выступать реализация исключительного права государства на денежную эмиссию.*

*Исходя из выявленных признаков государственного долга, считаем целесообразным сформулировать следующее понятие: «государственный долг – юридическая форма финансового обязательства общественно-территориального субъекта, являющаяся*

---

<sup>8</sup> См.: О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации от 05.08.2000 №116-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3339.

*финансово-правовым следствием кредитных отношений, обладающая специфическими признаками».*

Таким образом, рассматривая государственный долг в рамках бюджетной системы, следует отметить, что существует много причин недостаточно эффективного использования инструмента государственного долга для решения задач экономического развития страны. К ним относятся сложность и многообразие отношений государственного долга, их тесная взаимосвязь с различными факторами экономического, политического и социального характера. Однако, в конечном счете, проблема состоит в отсутствии адекватной правовой формы регулирования отношений государственного долга, в достаточной степени учитывающей закономерности и сложный характер рассматриваемых отношений. Поэтому право должно служить средством упорядочивания отношений государственного долга и повышения эффективности применения инструмента государственного долга в решении государственных задач.

**Шмелев Иван Валерьевич,**

*кандидат юридических наук,*

*старший преподаватель*

*кафедры административного права*

*Российского государственного университета правосудия;*

**Шмелева Светлана Владиславовна,**

*доктор педагогических наук,*

*профессор кафедры административного*

*и финансового права Юридического института*

*Российского университета дружбы народов*

## **О ПРИНЦИПАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В статье обращено внимание на роль глобализационных процессов на развитие административно-правовой доктрины и принципов административного права как ее элементов.

*Ключевые слова:* принципы, административно-правовая доктрина, глобализация.

Глобализация и ее отдельные составляющие без сомнения влияют на различные сферы общественной жизни и предполагают существование процессов, в которых «национальные государства и их суверенитет вплетаются в паутину транснациональных акторов и подчиняются их властным возможностям, их ориентации и идентичности»<sup>1</sup>. Под воздействием современных процессов глобализации, выражающейся в усилении взаимозависимости и расширении транснационального развития во всех сферах человеческой жизнедеятельности, происходит углубление регулятивной, право-защитной, правоохранительной, инструментальной, гармонизирующей и иных функций права.

Процессы глобализации достаточно интенсивно протекают и в сфере административно-правовой науки, проявляясь в активном формировании единого мирового административно-правового пространства, что, в свою очередь, обуславливает необходимость пересмотра доктринальных представлений о государственном управлении на основе более адаптированных к международно-правовым стандартам правовых институтов и норм<sup>2</sup>.

Анализ содержания термина «доктрина», проведенный Е.О. Мадаевым, позволил результировать вывод о том, что данный термин можно интерпретировать как систематизированное учение, целостную концепцию, авторитетное научное исследование, совокупность теорий, принципов, заложенных в основу механизма регулирования отношений, возникающих внутри отдельных социальных групп или же в рамках всего общества, получившее официальное признание посредством воплощения ее положений в программных документах политического или религиозного характера, нормативных правовых актах, договорных и обычных нормах, решениях органов государственной власти или самоуправляющихся сообществ, позволяющее прогнозировать основные тенденции, влияющие на структурную организацию общества и государства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бек У. Что такое глобализация? М., 2001. С. 26.

<sup>2</sup> Янков В. В. Глобализация в сфере публичного права: теоретико-методологический анализ: дис. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону. 2009.

<sup>3</sup> См.: Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2012.

Одним из направлений реализации регулятивного потенциала административно-правовой доктрины в условиях глобализации является закрепление имеющих доктринальное происхождение норм-принципов в законодательстве. Их содержание, равно как и содержание норм-дефиниций во многом определяет тенденции развития правотворческой, в том числе законотворческой, правоинтерпретационной и правоприменительной практики, способствует установлению и поддержанию оптимального порядка административного судопроизводства<sup>4</sup>.

С.Д. Дмитриев, исследуя генетический аспект формирования принципов, приходит к выводу, что, выполняя функцию обобщения конкретных казусов, принципы на определенном этапе оказывают решающую роль в переходе от казуистического к абстрактному правовому регулированию<sup>5</sup>.

В реалиях современной системы административно-правового регулирования «обобщающая» функция принципов не утрачивает своего значения, но выходит на новый уровень.

Тем не менее, абстрактная форма правового предписания не всегда способна адекватно учитывать все возможные варианты социальных связей, что обуславливает необходимость, с одной стороны, сохранить возможности усмотрения правоприменителя при реализации правового предписания, а с другой, задать достаточно четкие границы такого усмотрения, создав надежный заслон произволу, установить баланс между общей нормой и конкретностью субъективного права. Такие функции и призваны выполнить принципы права.

В частности, комплекс регулятивных принципов, положенных в основу организации и функционирования как централизованной, так и децентрализованной публичной администрации в качестве фрейма, ограничивающего ее деятельность составляют: принцип правовой определенности (в ряде случаев – принцип надежности и предсказуемости); принцип открытости и прозрачности; принцип подотчетности; принцип полезности и эффективно-

---

<sup>4</sup> См.: Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 148–154.

<sup>5</sup> См.: Дмитриев С.Д. Общеправовые принципы: Теоретические проблемы конкретизации и реализации: автореф. дис. ... к.ю.н., Волгоград, 2012.

сти; принцип пропорциональности; принцип защиты правомерных ожиданий; принцип равенства; принцип законности; принцип недискриминации (иными словами – гарантии равных прав и свобод человека и гражданина); принцип последовательности (как основа организации деятельности хорошей администрации)<sup>6</sup>.

В то время как часть вышеназванных принципов стала ведущим элементом правовой регламентации функционирования публичной администрации многих стран мира, некоторые из них, концентрируя в себе опыт судебной практики, применимы только к одному или нескольким государствам. В каждом отдельном государстве правовой статус должностных лиц органов государственной власти, отношения между государственными органами и гражданами, уровень централизации власти и средства управления в большей степени отражают народный менталитет.

Так, например, принципы административного права и процесса Великобритании представляют собой высшие ценности и составляют основу отправления государственной власти государственными служащими от имени государства.<sup>7</sup>

Среди наиболее важных принципов можно назвать следующие: открытость (прозрачность), справедливость, разумность, беспристрастность, подотчетность, запрет произвола, контроль за усмотрением, логичность (последовательность), эффективность, равенство<sup>8</sup>.

Совет по административной юстиции и трибуналам в Великобритании, упраздненный в августе 2013 года<sup>9</sup>, издал официальный отчет о принципах административного права и процесса, в числе которых особо значимыми являются: использование процедур, соответствующих критериям независимости и открытости, уважительное отношение к участникам процесса, доступность информации и др.

---

<sup>6</sup> См.: Ястребов О.А., Шмелев И.В. Принципы деятельности публичной администрации: зарубежный опыт // Мир экономики и права. 2015. № 6. С. 69–75.

<sup>7</sup> Partington M. Introduction to the English legal system. Oxford University Press, 2012. 344 p.

<sup>8</sup> См.: Мартынова Е.А. Принципы административного права и процесса Российской Федерации и Великобритании: сравнительный анализ // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Вып. 14. № 2. С. 107–109.

<sup>9</sup> URL: <http://www.justice.gov.uk>.



В заключение следует отметить, что правовое закрепление принципов может быть представлено в нормах международных договоров, в виде результатов судебной практики международных и национальных судов, а также в конституциях и иных нормативных правовых актах государств, причем недостаточная четкость формулировок некоторых принципов влечет за собой необходимость раскрывать правоприменителем их содержание при разрешении конкретного административного дела.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Штатина М.А.</b> Влияние глобализации на становление административно-правовых механизмов противодействия коррупции .....	3
<b>Амбарцумян К.А.</b> Публичные услуги в государственной деятельности.....	12
<b>Архипова В.С.</b> Бюджетная система Албании.....	17
<b>Барулина В.П.</b> Финансовые пирамиды в России: необходимость правового регулирования.....	24
<b>Батяева А.Р.</b> Глобализация и ее влияние на деятельность финансовых институтов.....	28
<b>Белов В.А.</b> Национальная платежная система Российской Федерации и ее интеграция в евроазиатское экономическое общество.....	35
<b>Белоус Е.И.</b> Взаимодействие российского и иностранного бизнеса в области международного налогового планирования...	42
<b>Бышков П.А.</b> Соотношение муниципального и государственного контроля (надзора).....	46
<b>Воронина Ю.Е.</b> Правовые основы расчетов в эпоху глобализации на примере Италии.....	51
<b>Горбачева А.И.</b> Экономическое сотрудничество в рамках БРИКС: проблемы и перспективы.....	54
<b>Джонов Сино.</b> Проблема отнесения судебных решений к источникам финансового права.....	59
<b>Дидигова Л.Р.</b> Electronic Customs Declaration.....	63
<b>Дьяченко А.Ю.</b> Публичное экономическое право: начало пути.....	68
<b>Ерохин В.М.</b> Административно-правовое регулирование алкогольного рынка в условиях глобализации.....	75
<b>Жукова М.Е.</b> Целевые капиталы некоммерческих организаций как объект публично-правового регулирования.....	83

<b>Задорин М.Ю.</b> Особенности реализации «культурных прав» в Чеченской республике.....	90
<b>Калабина Т.И.</b> Некоторые аспекты административной ответственности юридических лиц.....	98
<b>Кикавец В.В.</b> Реализация общественного контроля в контрактной системе.....	105
<b>Лапина М.А.</b> Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий органов исполнительной власти как фактор развития информационного общества.....	113
<b>Лашина М.В.</b> К вопросу об актуализации системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.....	122
<b>Мамедов А.А.</b> Финансово-правовые нормы – регуляторы деятельности государства в сфере страхования.....	130
<b>Носенко Л.И.</b> Кодекс административного судопроизводства: к вопросу о подведомственности некоторых категорий дел.....	143
<b>Орлова Н.Е.</b> Институт доменных имен в информационных правоотношениях.....	150
<b>Павлов Д.М., Анацкий Д.А.</b> Отдельные проблемные вопросы и способы их решения при заключении и исполнении договоров об осуществлении технологического присоединения в рамках реализации (исполнения) государственного оборонного заказа.....	155
<b>Пагиева Ф.О.</b> Административная юстиция в каноническом праве.....	161
<b>Парфентьева А.Е.</b> Влияние глобализации на развитие международного административного права.....	168
<b>Писенко К.А.</b> Деконцентрация управления защитой конкуренции в Евразийском экономическом союзе.....	173
<b>Попрядухин А.А.</b> Публично-правовые основы процедуры банкротства физических лиц.....	183
<b>Прошунин М.М.</b> Государственное регулирование рынка ценных бумаг.....	192

<b>Руденко Е.С.</b> Влияние процессов глобализации на развитие законодательства в сфере осуществления публичных закупок во Франции.....	198
<b>Стахов А.И.</b> К вопросу о классификации и проблемах систематизации административно-принудительных мер, применяемых в России в сфере государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.....	202
<b>Танрывердиева Илаха Бахадур кызы.</b> Административно-правовые аспекты межгосударственной таможенной интеграции в Евразийском экономическом сообществе.....	214
<b>Таратухина К.Ю.</b> Взаимосвязь налоговой системы Италии с налоговой политикой Европейского Союза.....	221
<b>Токарь А.В.</b> Административное регулирование рынка алкогольной продукции в Российской Федерации.....	224
<b>Трунина Е.В.</b> Актуальные вопросы обеспечения правопорядка на единой таможенной территории Евразийского экономического союза.....	231
<b>Устименко О.С.</b> Анализ зарубежного опыта организации государственных закупок: Великобритания.....	240
<b>Устюжанинова Е.А.</b> Об основных преобразованиях системы административной юстиции Великобритании в свете конституционной реформы 2005 года.....	246
<b>Цареградская Ю.К.</b> Государственный долг России: специфика финансово-правового регулирования.....	255
<b>Шмелев И.В., Шмелева С.В.</b> О принципах административного права в структуре административно-правовой доктрины в условиях глобализации.....	261

*Научное издание*

# **ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 16.05.2016 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 15,81. Тираж 100 экз. Заказ 716.

---

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*

---