

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ**

**Материалы Всероссийской
научно-практической конференции,
посвященной памяти профессора
Нины Антоновны Куфаковой**

Москва, 16 марта 2018 г.

**Москва
Российский университет дружбы народов
2018**

УДК 34(063)
ББК 67.402
П88

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;*
Л.А. Тремполец

П88 **Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития** : материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 16 марта 2018 г. – Москва : РУДН, 2018. – 195 с.

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

УДК 34(063)
ББК 67.402

ISBN 978-5-209-09001-4

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

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

МОДЕРНИЗАЦИЯ ФИСКАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ КАК СПОСОБ УВЕЛИЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ДОХОДОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена проблемам определения обязательных публичных платежей, их выявлению, регламентации и закреплению в налоговом, бюджетном кодексах РФ и в федеральном отдельном законе для справедливого и ясного налогообложения и контроля за ним.

Ключевые слова: обязательные публичные платежи, парафискалитеты, проект бюджетного кодекса, сборы, административное регулирование, параллельная налоговая система в России.

В феврале 2018 г. в Москве состоялся инвестиционный форум, на котором обсуждались вопросы пополнения бюджетов за счет изменения налоговой системы и закрепления публичных неналоговых платежей в Российской Федерации. Глава Минфина Антон Силуанов отметил, что Минфин России предлагает неналоговые платежи закрепить законодательно. Председатель Счетной Палаты Татьяна Голикова подчеркнула, что в стране существует огромное количество неналоговых платежей, которые плохо собираются, но трансформируя неналоги в налоги мы все же будем увеличивать налоговое бремя – сказала она. «Что требуется сделать в первую очередь, так это провести ревизию неналоговых платежей. Тогда какие-то из них можно будет объединить и включить в налоговый Кодекс, а другие просто отменить, предложила председатель Счетной Палаты»¹.

В это же время, благодаря замечательному коллективу кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия, была выпущена монография «Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в

¹ Антон Силуанов. «Скрытые резервы» // Российская газета. 16 февраля 2018 г., пятница. № 35 (7498). С. 4.

федеральный бюджет Российской Федерации» под редакцией И.А. Цинделиани². С помощью авторов этой монографии давайте попробуем определить: а сколько этих платежей в России и насколько они доходны?

Налоговый кодекс РФ не упоминает парафискальные платежи, закрепляя лишь платежи, зачисляемые в бюджетную сферу. Взимаемые в России парафискальные платежи указаны в отраслевых законах, причем зачастую лишь в виде упоминания, а элементы этих платежей устанавливаются подзаконными актами, как это было в течение прошлого века во Франции. Но это безобразие закончилось там 20 лет назад, а в России о парафискалитетах заговорили только тогда, когда их число перевалило за сотню и они стали серьезной нагрузкой на бизнес и предпринимательство.

Одна из давних и распространенных разновидностей парафискальных платежей – отчисления и взносы лиц, занимающихся определенной деятельностью, саморегулирующиеся организации аудиторов, страховщиков, нотариусов, временных арбитражных управляющих при банкротствах и т.д. Сюда можно причислить общероссийские и региональные спортивные ассоциации, объединения туроператоров, Олимпийский, Параолимпийский и Сурдоолимпийский комитеты России и даже профсоюзы и социальные фонды. Их различают только элементы платежа: объекты, базы, ставки и периоды платежей.

Можно констатировать, что в нашей стране наблюдается существование параллельной налоговой системы, представленной несколькими десятками обязательных платежей, которые носят характер «квази-налогов», поскольку они носят обязательный характер, но нормативное регулирование по установлению, введению и взиманию этих обязательных платежей – отсутствует³.

Тем не менее, в 2017 году Минфин РФ начал подготовку законодательных инициатив, результатом которого стал проект Фе-

² Финансово-правовое регулирование обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет Российской Федерации. – М: Проспект, 2018.

³ См.: Васянина Е.П. Фискальные доходы государства: правовой анализ. – М.: Контракт, 2015; Васильева Н.В. Публичные доходы Российской Федерации: финансово-правовой аспект. – М.: Норма, 2017.

дерального закона «О регулировании обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁴.

Согласно проекту закона обязательные платежи уплачиваются российскими и иностранными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, **если они установлены международными договорами;**

- платежи не установлены законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством РФ о страховых взносах, таможенным законодательством Таможенного Союза и законодательством РФ о таможенном деле, федеральными законами о конкретных видах обязательного страхования, а также платежей, обязанность которых возникает в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности;

- платеж взимается государственными (муниципальными) органами, унитарными предприятиями и иными организациями за предоставление документов, прав проезда, прохода и пролета судов и за все то, что не указано в РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных услуг».

Там перечислены и другие определения, но все они только вносят неопределенность, что только запутывает понятие обязательного платежа, т.к. из приведенных понятий и исключений видно, **что назначает, получает и регулирует размер этих платежей все кто угодно, только не органы законодательной власти.** При отсутствии закрепления обязательного платежа в законе и предоставления возможности введения их по усмотрению исполнительной власти (вплоть до муниципалитетов) это может повлечь за собой ущемления прав юридических лиц, предпринимателей, да и простых граждан⁵. Что сейчас и происходит, например, в г. Москве и на дорогах России.

Большое количество парафискальных платежей приходится на деятельность естественных монополий в России.

Большинство услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах – обслуживание пассажиров, погрузка, выгрузка, пере-

⁴ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/project#npa 63983>.

⁵ См.: указанную монографию / под ред. И.А. Цинделиани. – С. 20.

грузка, перевалка и хранение грузов, лоцманская, канальная и ледокольная проводка, предоставление пространств для стоянки, топливное обеспечение, буксировка и тому-подобное (вплоть до парковки автомобилей в г. Москве) – они тоже монопольное по экономическим причинам⁶.

В морских и речных портах действующее российское законодательство предусматривает оплату услуг различными портовыми сборами. Они регулируются подзаконными правилами применения портовых сборов⁷. Сборы взимаются при входе и выходе из порта, при проходе акватории порта в зависимости от технических характеристик и цели использования судна, цели появления судна в порту и рейса следования и валовой вместимости судна. На неопределенность правовой природы морских портовых сборов неоднократно указывалось в работах российских юристов⁸.

Кроме вышеуказанных можно прибавить:

- корабельный сбор за обеспечение безопасности мореплавания и порядка в порту;
- навигационный сбор в части услуги системы управления движением судов в порту и на подходах к нему;
- маячный сбор за предоставление судам маячных сооружений и оборудования, створных знаков;
- экологический сбор, который взимается за тонну валовой вместимости морского судна;
- остальные сборы – лоцманский, навигационный, причальный, ледокольный, канальный – можно отнести к гражданско-правовым платежам за услуги.

«В современной России платежи, парафискальные по сути, взимаются широко, однако системный подход к их пониманию и регулированию отсутствует в законодательстве и, в судебной практике и лишь начинает складываться в правовой доктрине»⁹.

⁶ Перечень таких услуг приведен в Постановлении Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293.

⁷ Утв. Приказом ФАС России от 10 марта 2016 г. № 223/16.

⁸ Пепеляев С.Г. Взимание ряда портовых сборов не основанное на законе // Пепеляев С.Г. Налоги: реформа и практика. – М.: Статут, 2005.

⁹ Налоговое право. Особенная часть: учебник для вузов / под ред. к.ю.н. С.Г. Пепеляева. – М.: Просвещение 2017. – С. 641.

В развитых странах Европы такие платежи уже с прошлого века законодательно зафиксированы и контролируются. Так, в Германии Федеральный конституционный суд признал необходимость отражения «особых» (т.е. парафискальных) платежей в приложении к бюджету, причем с указанием объемов поступлений¹⁰.

Во Франции платежи, ранее называвшиеся парафискальными, должны отражаться в приложении к проекту ежегодного закона о финансах¹¹.

Такой порядок позволяет оценить тяжесть обложения плательщиков и объемы публичных доходов. Лица, расходующие парафискальные платежи, должны отчитываться также как и при использовании бюджетных средств, включая проверку их целевого расходования. Подобные проверки должны вести профессиональные ведомства парламентского контроля – например, Счетные палаты, как это происходит в развитых странах¹².

В упомянутом нами проекте ФЗ «О регулировании обязательных платежей в РФ» предполагается, что перечень обязательных платежей утверждается отдельным федеральным законом, отдельным законом субъекта Российской Федерации, правовым актом представительного органа муниципального образования, а в реестрах указывается информация об обязательных платежах, органах осуществляющих администрирование обязательных платежей и другая информация.

Перечень налогов и сборов, определенных Налоговым кодексом РФ, достаточно подробно исследован в налоговом праве, а вот иные неналоговые публичные платежи на всех уровнях требуют особого внимания, т.к. они очень схематично перечислены в Бюджетном Кодексе РФ, причем доходы федеральные – значительно уже, чем доходы субъектов РФ, что позволяет муниципальным властям придумывать и другие.

Согласно ст. 41 Бюджетного Кодекса РФ к неналоговым доходам бюджетов относятся:

¹⁰См.: Решения Федерального конституционного суда Германии от 17 июля 2003 г., 2Bv1 1/01, 2Bv1 1, 4, 6, 16, 18/99 (BVer-JGE 108, 186).

¹¹См.: статья 34 Органического закона о финансах. Принимается ежегодно как основа бюджета Франции.

¹² См.: Caudemet P.M., Molinier J. Finances publiques. Т. 2: Fiscalité. 6-e éd. – Paris: Montchrestien, 1997. – P. 34.

- 1) доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций;
- 2) доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- 3) поступления капитальных трансферов из негосударственных источников;
- 4) административные платежи и сборы;
- 5) штрафные санкции, возмещение ущерба;
- 6) Доходы от внешне-экономической деятельности;
- 7) прочее неналоговые доходы.

Как видно, некоторые из них имеют гражданско-правовую основу, но главное в том, что этот законодательный перечень не является единственным и закрытым, т.к. статьи – «Административные платежи и сборы», «Прочие неналоговые доходы» – не раскрыты и это позволяет исполнительной власти добавлять их до бесконечности.

Сегодня многие соглашались с Васильевой Н.В. в том, что «обязательными платежами» являются налоги, сборы, иные обязательные платежи (взносы), штрафы и иные санкции»¹³. И для этого необходимо принять единый нормативный правовой акт, в котором перечислить все виды таковых платежей, указать критерии их классификации, четкие основания для их уплаты и порядок перечисления их в бюджеты¹⁴.

Таких предложений было много, и вот в 2015 г. под эгидой Торгово-промышленной палаты Российской Федерации было проведено научно-прикладное исследование **совокупности взимаемых в России обязательных платежей, не предусмотренных законодательством о налогах и сборах**, результаты и выводы которого нашли отражение в брошюре «Налоговая реформа: ревизия параллельной налоговой системы»¹⁵. В результате исследования было выявлено несколько десятков разновидностей неcodифицированных публичных платежей, которые по своим характе-

¹³ Васильева Н.В. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации. – С. 182.

¹⁴ См.: указанную монографию И.А. Цинделиани. – С. 38.

¹⁵ См.: Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы». – С. 9. URL: <http://tpprf.ru/ru.25years/publications/111438> (дата обращения: 21 июня 2017 г.).

ристикам аналогичны налогам и сборам, однако существуют вне рамок налогового законодательства. Эти платежи обладают признаком принудительности, суть которого в том что плательщик должен вносить платеж в некоторых обстоятельствах – при совершении им определенных действий, получения положительного экономического результата от определенной деятельности или в определенных экономических состояниях; правомерно избежать возникновения обязанности вносить платеж можно только при отказе от действий, от получения результатов деятельности или от экономических благ, в связи с которыми необходимо внести платеж.

Данные были проверены Счетной Палатой РФ, что заставило Правительство страны и Минфин России признать это положение, обсудить это положение с ТПП РФ и предпринимателями и приступить к ревизии неналоговых платежей. Одновременно были разработаны поправки и в проект нового Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

В феврале 2018 г. состоялся форум, на котором власти и представители бизнеса были единодушны в постановке задач, а именно: провести ревизию неналоговых платежей, какие-то объединить и включить в Налоговый Кодекс, другие собрать в один нормативный документ, а какие-то просто отменить¹⁶.

Вот именно этим вопросам и посвящена упомянутая монография, в которой авторы рассматривают проблемы, связанные с обязательными платежами неналогового характера, уплачиваемыми в федеральный бюджет Российской Федерации. В 14 главах проанализировали, а иногда впервые обобщили:

- публичные финансы и обязательные платежи как источники формирования ресурсов публично-правовых образований;
- критерии классификации публичных платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;
- юридическую природу обязательных платежей и критерии их разграничения;
- платежи, зачисляемые в Федеральный дорожный фонд;

¹⁶ «Скрытые резервы» // Российская газета. 16 февраля 2018 г., пятница. № 35(7498). – С. 4.

- платежи за юридические значимые действия (консульские сборы, патентные пошлины, нотариальные платежи);
- правовое регулирование платы за использование лесов, как дохода федерального бюджета;
- сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов;
- платежи за пользование недрами, утилизационный сбор;
- ввозные и вывозные таможенные пошлины: их место в системе обязательных платежей;
- плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- доходы от использования и продажи федерального имущества в системе неналоговых платежей и экологических сбор.

Особенно актуально и с новой точки зрения рассмотрены финансово-правовые аспекты регулирования уплаты антидемпинговых, компенсационных и специальных пошлин как защитных мер во внешней торговле в контексте евразийской интеграции.

Следует отметить, что первая глава, в которой исследуется гносеологический анализ понятия обязательных платежей, заканчивается обсуждением проекта Федерального закона «О регулировании обязательных платежей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁷.

И.А. Цинделиани характеризует как положительную черту – то желание государства – наконец найти единообразный подход к нормативному регулированию и приданию определенной упорядоченности отношений в данной сфере.

К отрицательным моментам необходимо отнести:

- отсутствие четкого определения обязательного платежа;
- отсутствие перечня всех обязательных элементов, которые должны быть определены при установлении обязательного платежа;
- отсутствие четкого определения состава законодательства об обязательных платежах и основных начал данного законодательства;

¹⁷ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#63984>.

– отсутствие механизмов принудительного взыскания данных платежей и механизмов защиты плательщиков.

И это не полный перечень отрицательных моментов¹⁸.

Во второй главе при обсуждении критериев классификации публичных платежей справедливо указано, что «к числу серьезных проблем в деле взимания платежей остается вопрос о платежах в адрес государственных учреждений. *Государство, даже вопреки действующей Конституции РФ, постепенно переводит свою миссию по организации образования, предоставления медицинской помощи и доступу к учреждениям культуры на платную основу.*

Поэтому платежи в сфере деятельности бюджетных и автономных учреждений в названных сферах формально, конечно, не поступают в адрес бюджета, но, с другой стороны, их нельзя отделять от бюджета, поскольку те же платежи в связи с оказанием услуг казенными учреждениями поступают в бюджет. Одновременно бюджет продолжает финансировать часть услуг, оказываемых бюджетными автономными учреждениями. Следовательно, потребители услуг названных учреждений финансируют ту часть объема услуг, которую отказалось обеспечить своими ресурсами государство. В то же время по формальным признакам платежи потребителей услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, спорта оказываемых бюджетными и автономными учреждениями не относятся к числу обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы. Но к категории публичных платежей их отнести можно, хотя они и имеют гражданско-правовую основу своего появления. Вся проблема в том, *что государство переложило на само население проблему финансового обеспечения ряда социально значимых функций, которые в условиях современного цивилизованного мира, как правило, государство берет на себя.* В этом плане наша страна как бы возвращается в девятнадцатый век¹⁹.

В окончании главы констатируется необходимость в едином нормативном акте не только перечислить все виды обязательных платежей, но и указать критерии их классификации.

Е.Л. Васянина в монографии «Фискальное право России» также исследует вопросы правового регулирования обязательных

¹⁸ См.: указанную монографию И.А. Цинделиани. – С. 20.

¹⁹ Там же. – С. 29.

платежей – налогов и фискальных сборов. При этом под фискальными сборами она понимает установленных законодательным (представительным) органом Российской Федерации, поступающие как в бюджеты, так и к иным уполномоченным субъектам, взимаемые с физических лиц и организаций обязательные платежи, уплата которых является одним из условий совершения в пользу плательщика сбора государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами действий, направленных на выполнение предусмотренных нормативными правовыми актами обязанностей, связанных с реализацией властных полномочий, в целях финансирования расходов публичной власти, а также затрат субъектов, действующих от имени государства²⁰. Автор также указывает что НК РФ не содержит исчерпывающего перечня видов фискальных сборов, многие из которых установлены за рамками налогового законодательства, классифицируя их с учетом этого на фискальные сборы, на которые распространяется налогово-правовой режим регулирования, и фискальные сборы, не регулируемые НК РФ²¹, к которым относятся таможенные и иные сборы (патентные пошлины сборы за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности в сфере оказания услуг связи, а также в сфере производства и оборота этилового спирта алкогольной и спиртосодержащей продукции). При этом Е.Л. Васянина предлагает в полной мере распространить режим правового регулирования, установленный НК РФ, на все фискальные сборы²².

Также внимание этой проблеме в той или иной степени уделяли и другие ученые²³.

²⁰ См.: Васянина Е.Л. Фискальное право России: монография. – М: Контракт, 2013. – С. 64.

²¹ Там же. – С. 68.

²² Там же. – С. 68-70.

²³ См.: Абызова Е.Р. Обязательные неналоговые платежи и конституционный принцип определенности правовых норм // Абызова Е.Р., Рябов А.А. / Финансовое право. – 2017. – № 3. – С. 23–27; Бутова А.С Особенности правовых конструкций «дорожных платежей»: фискальные сборы или парафискальные. // Налоги. – 2016. – № 5. – С. 7–10; Кукелко Д.В. Законодательное регулирование обязательных неналоговых платежей в бюджеты муниципальных образований в Российской Федерации. // Финансовое право. – 2017. – № 3. –

По мнению Ю.А. Крохиной, обязательные платежи, которые имеют признаки налога, необходимо включить в систему налогов и сборов, регламентируемую НК РФ, а остальные целесообразно перечислить в БК РФ и придать им дальнейшее законодательное регулирование, которое возможно осуществить путем включения в БК РФ соответствующей главы или принятия отдельного федерального закона²⁴.

Следует отметить, что законодатель предпринял попытку сформировать правовые основы обязательных платежей, «закрепив» соответствующие нормы в проект нового Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – проект БК РФ)²⁵.

Указанным законопроектом, в том числе, запланированы изменения раздела II «Доходы бюджетов», в частности предлагается предусмотреть новую классификацию доходов бюджетов, включающую следующие виды (п. 1 ст. 34)²⁶:

- 1) обязательные платежи;
- 2) платежи, взимаемые государственными и муниципальными органами, казенными учреждениями за выполнение работ, оказание услуг на договорной основе, в том числе в счет возмеще-

С. 18–22; Крусс В.И. Фискально значимые экономические обязанности в Российской Федерации: понятие и сущность. // *Налоги*. – 2017. – № 2. – С. 7–11; Суткевич Е.А. Платежи за пользование недрами как разновидность обязательных публично-правовых платежей схожих с налогами и сборами // *Реформы и право*. – 2015. – № 1. – С. 10–13; Покачалова Е.В. Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды и налоги в РФ: особенности правовой природы // *Налоги*. – 2014. – №1. – С. 29–33, и др.

²⁴ См.: Крохина Ю.А. Проблемы правового регулирования неналоговых доходов в Российской Федерации. // *Финансовое право*. – 2014. – № 7. – С. 14–15.

²⁵ См.: Проект федерального закона «Бюджетный кодекс Российской Федерации». URL: <http://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения: 30 мая 2017 г.).

²⁶ Действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации в ст. 41 «Виды доходов бюджетов» выделяет только налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, что соответствует бюджетной классификации (п. 4 ст. 20). В проекте Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях бюджетной классификации бюджетные доходы также делятся на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления (п. 5 ст. 25). С учетом этого представляется, что отдельного изучения требует вопрос о необходимости и целесообразности закрепления новой классификации доходов бюджетов.

ния фактических расходов, связанных с выполнением таких работ, оказанием услуг (ст. 42);

3) платежи от использования и распоряжения государственным и муниципальным имуществом, в том числе от вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов (ст. 43);

4) поступления от финансово-хозяйственной деятельности организаций (ст. 44): часть прибыли федеральных государственных унитарных предприятий²⁷, государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных унитарных предприятий Банка России; средства, полученные организациями от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники; средства, полученные от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов; дивиденды по акциям;

5) средства, полученные от конфискации имущества, компенсации ущерба, причиненного государственному и муниципальному имуществу, возмещения вреда, причиненного окружающей среде (ст. 41);

6) безвозмездные поступления, в том числе межбюджетные трансферты (ст. 45);

7) средства самообложения граждан (ст. 46);

8) иные платежи, поступающие в доходы бюджетов в соответствии с законодательством или договорами, судебными актами международных судебных органов и судебных органов иностранных государств.

Таким образом, в указанной классификации выделена группа доходов, которые законодатель определяет как **обязательные платежи**. В действующей редакции БК РФ термин «обязательные платежи» применяется, однако содержание не раскрыто. Он используется либо для обозначения любых других обязательных платежей, которые уплачиваются наряду с налогами, сборами и страховыми взносами на обязательное социальное страхование (в узком смысле), либо как категория, обобщающая все обязательные платежи в бюджетную систему Российской Федерации, вклю-

²⁷ За исключением федеральных государственных унитарных предприятий, права собственника имущества которых осуществляются Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом».

чая налоги, сборы, страховые взносы на обязательное социальное страхование (в широком смысле).

В проекте БК РФ обязательные платежи перечислены в п. 1 ст. 35. К ним относятся:

1) налоги и сборы (федеральные региональные, местные налоги; местные сборы; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; государственная пошлина (ст. 36 проекта БК РФ);

2) консульские сборы, патентные пошлины и иные платежи за совершение юридически значимых действий (ст. 37 проекта БК РФ);

3) таможенные платежи (таможенные пошлины, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины) (ст. 38 проекта БК РФ);

4) страховые взносы на отдельные виды обязательного социального страхования, в том числе дополнительные страховые взносы (ст. 39 проекта БК РФ);

5) утилизационный сбор, экологический сбор и плата за негативное воздействие на окружающую среду;

6) штрафы, неустойки и пени (ст. 40 проекта БК РФ):

– штрафы, установленные Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ), Уголовным кодексом Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации;

– пени, установленные НК РФ, законодательством о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды;

– штрафы, неустойки, пени, которые должны быть уплачены в соответствии с законом или договором государственному (муниципальному) органу, казенному учреждению в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения перед ним обязательств юридическим или физическим лицом;

7) иные обязательные платежи, установленные законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, на условиях обязательности и индивидуальной безвозмездности.

Анализ проекта БК РФ позволяет выявить следующие подходы к правовому регулированию категории обязательных платежей.

1. Состав бюджетных доходов, квалифицируемых как обязательные платежи, позволяет сгруппировать их следующим образом: (1) обязательные платежи, закрепленные в законодательстве о налогах и сборах; (2) обязательные платежи, закрепленные в иных нормативных правовых актах; (3) обязательные платежи, уплачиваемые в связи с применением компенсационных мер и мер ответственности; (4) иные обязательные платежи.

Таким образом, перечень обязательных платежей остается открытым. Соответственно, в отсутствие закрытого перечня обязательных неналоговых платежей должна быть решена проблема их идентификации путем законодательного закрепления признаков.

Кроме того, представляется, что использование в БК РФ термина «обязательные платежи» не должно порождать неясности в бюджетно-правовом регулировании. Между тем определение отдельных доходов бюджетов как обязательных платежей неизбежно порождает вопрос о том, присущ ли признак обязательности доходам, которые не включены в эту группу.

Н.В. Васильева при исследовании обязательных платежей использует термин «обязательные бюджетные доходы». На основе анализа ст. 41 БК РФ она пришла к выводу к обязательным доходам можно отнести доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налогов и сборов, а также пеней и штрафах по ним; средства, полученные в результате применения мер ответственности, в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям; иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан. При этом Н.В. Васильева указывает, что также обязательными доходами следует считать и другие платежи, которые также носят обязательный характер: в частности, лицензионные сборы, таможенные пошлины и сборы, консульские сборы, различные виды природоресурсных платежей, патентные пошлины, страховые взносы во внебюджетные фонды. В итоге она выделяет две категории обязательных бюджетных доходов: (1) обязательные доходы бюджета, регулируемые НК РФ; (2) иные доходы обязательного характера, не подпадающие под

действие законодательства Российской Федерации о налогах и сборах²⁸.

В целом такая точка зрения совпадает с подходом, предлагаемым авторами проекта БК РФ.

Таким образом, доходы, которые определяются проектом БК РФ как «обязательные платежи», распределяются между налоговыми и неналоговыми доходами бюджетом бюджетной системы Российской Федерации. К налоговым доходам относятся такие обязательные платежи как налоги и сборы, предусмотренные Налоговым кодексом РФ. Прочие обязательные платежи – консульские сборы, патентные пошлины и иные платежи за совершение юридически значимых действий; таможенные платежи; страховые взносы; утилизационный сбор, экологический сбор и плата за негативное воздействие на окружающую среду; штрафы, неустойки и пени; иные обязательные платежи установленные законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, на условиях обязательности и индивидуальной безвозмездности – относятся к неналоговым доходам бюджетов²⁹.

Кстати, а вот еще десяток обязательных платежей, о которых не все догадываются, но они есть.

В соответствии со словарной дефиницией под консульским сбором понимается платеж, взимаемый в соответствии с установленным тарифом за действия, которые консульское учреждение выполняет по просьбе граждан представляемой им страны или иностранных граждан (лиц без гражданства)³⁰.

Взимание консульских сборов обусловлено международной практикой. Так, в соответствии со ст. 39 Венской конвенции о консульских сношениях, заключенной 24апреля 1963 г.³¹ консульское учреждение может взимать на территории государства пребывания за совершение консульских актов сборы и пошлины, которые предусматриваются законами и правилами представляемого госу-

²⁸ См.: Н.В. Васильева. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации. – С. 188, 189.

²⁹ См.: указанную монографию И.А. Цинделиани. – С. 60.

³⁰ См.: Большой юридический словарь. / под ред. А.Я. Сухарева – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 335.

³¹ СССР присоединился к настоящей Конвенции Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 февраля 1989 г. № 10138-ХІ.

дарства. При этом суммы таких платежей, а также квитанции об их получении освобождаются в государстве пребывания от всех налогов, сборов и пошлин. Подобные положения закреплены и в большинстве действующих двусторонних консульских конвенций.

Ставки консульских сборов устанавливаются Правительством Российской Федерации в твердых суммах, в процентном отношении и комбинированном варианте. В настоящее время размеры консульских сборов установлены Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 889³², согласно которому консульские сборы подлежат уплате в долларах США и за следующие консульские действия:

- за выдачу документов, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (паспорта и внесение изменений в него);
- за совершение действий, связанных с оформлением документов по вопросам гражданства Российской Федерации (прием, выход из гражданства РФ и т.п.);
- за государственную регистрацию актов гражданского состояния (государственная регистрация заключения брака или его расторжения, перемены имени, установления отцовства и т.п.);
- за совершение нотариальных действий в интересах физических и юридических лиц (удостоверение доверенностей, договоров, завещаний и т.д.);
- за истребование документов физическим лицами;
- за консульскую легализацию документов;
- за выдачу виз иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- за восстановление визы в консульских учреждениях Российской Федерации или в консульских отделах дипломатических представительств Российской Федерации, оформивших визу;
- за прием заявлений от иностранных граждан и лиц без гражданства о выдаче разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации;

³² См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 889 «Об утверждении ставок консульских сборов, взимаемых должностными лицами за совершение консульских действий» // СЗ РФ. – 2010. – № 47. – Ст. 6116.

- за выдачу временного свидетельства о праве плавания судов под Государственным флагом Российской Федерации;
- кроме того, за совершение консульских действий в нерабочее время, праздничные и выходные дни уплачивается дополнительный консульский сбор. При этом оплата может осуществляться в различной валюте, в том числе в рублях Российской Федерации, валюте государства пребывания или иной валюте по курсу, установленному Центральным банком Российской Федерации на день совершения консульского действия³³.

Тарифы сборов в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий, утверждаются главой дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания на основании единой методики расчета ставок указанных сборов, утверждаемой МИДом России³⁴. На сегодняшний день действует единая методика, утвержденная Приказом МИД России от 14 декабря 2016 г. № 23359 «Об утверждении единой методики расчета ставок сборов в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий» (Зарегистрировано в Минюсте России 13 января 2017 г. № 45235), которая предполагает применение корректирующего коэффициента в зависимости от государства пребывания Посольства РФ (0,8, 04 или 0,2). При этом российские граждане освобождаются от уплаты данных сборов.

Таким образом, мы вместе с Торгово-промышленной палатой, Правительством и Минфином РФ вынуждены констатировать, что в современной России XXI века создана и существует «параллельная налоговая система» обязательных публичных платежей, сумма которых перевалила за сотню и доходы по ним не подсчитаны, но значительны. Он не закреплены законодательно, регулируются подзаконными актами субъектов и муниципалитетов РФ,

³³ См.: Н.А. Новикова. Комментарий к Федеральному закону от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2011.

³⁴ Указ Президента РФ от 05 ноября 1998 г. № 1330 «Об утверждении Положения о Консульском учреждении Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 45. – Ст. 5509.

собираются и расходуются без финансового контроля и это необходимо прекратить!

Законодатели Федерации пытаются посчитать и определить эти обязательные платежи, внести их в проект нового Бюджетного Кодекса РФ и отдельный федеральный закон, что принесет порядок, но увеличит налоговую нагрузку. Такая перспектива требует изменения управления экономикой и финансами в будущей России. И чем скорее, тем лучше!

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

ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ НАУКИ: НА ПРИМЕРЕ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

С позиций анализа правовых и стратегических актов, ретроспективы, статистических данных рассмотрен такой инструмент государственной политики в сфере науки как система научной аттестации, проблемы присуждения ученых степеней и функционирования диссертационных советов.

Ключевые слова: государственная научная аттестация; наука; совет по защите диссертаций; ученая степень.

28.08.2017 г. внесены очередные изменения в Положение о присуждении ученых степеней, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. №842¹, – 3е из действовавших в XXI в. Со 02.12.2017 г. вступил в силу Приказ Минобрнауки России от 23.10.2017 г. №1027 «Об утверждении номенклатуры научных

¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10.2013; СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5074 (с изм.).

специальностей, по которым присуждаются ученые степени»² – 5ой в XXI в. С 17.12.2017 г. вступил в силу Приказ Минобрнауки России от 10.11.2017 г. №1093 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук»³ – 7-ого в XXI в. Кроме этого Федеральным законом от 23.05.2016 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике”»⁴ с 01.09.2016 г. МГУ имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургскому государственному университету предоставлено право самостоятельно создавать на своей базе диссертационные советы и устанавливать порядок присуждения ученых степеней. С 01.09.2017 г. действует Распоряжение Правительства РФ от 23.08.2017 г. № 1792-р⁵, а с 15.12.2017 г. – Приказ Минобрнауки России от 15.11.2017 г. № 1113⁶, которые дополнили список организаций, имеющих право создавать на своей базе советы по защите диссертаций на соискание ученых степеней; устанавливать порядок присуждения ученых степеней; утверждать формы дипломов об ученых степенях, порядок их выдачи» (абз. 2-4 п. 3.1 ст. 4 Федерального закона от 23.08.1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁷ (далее – ФЗ о науке), 23 наименованиями, из них могут создавать свои автономные советы по юридическим наукам – 7. К этому же блоку документов относится Постановление Правительства РФ от 17.01.2018 г. № 16 «Об утверждении Положения о создании и функционировании советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации»⁸, по которому такие советы создаются в целях выявления, отбора, формирования и мониторинга реализации комплексных научно-технических программ и проектов, внесения предложений по их корректировке или прекраще-

² URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2017.

³ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2017

⁴ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.05.2016; СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3096 (с изм.).

⁵ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 25.08.2017; СЗ РФ. 2017. № 35. Ст. 5392.

⁶ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2017.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137 (с изм.).

⁸ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.01.2018; СЗ РФ. 2018. № 4. Ст. 633.

нию, экспертного и аналитического обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития из числа не только ведущих ученых, имеющих значимые научные или научно-технические результаты, но и представителей бизнеса, заинтересованных в использовании научных, научно-технических результатов, а также представителей федеральных органов исполнительной власти и (или) государственных корпораций.

Объем и скорость изменения правовых актов делают актуальным вопрос об инструментах государственной политики в сфере науки и их результативности.

Понятие инструментов государственной политики в правовых актах не раскрывается. В лучшем случае говорится о реализации государственных программ и стратегий (как, например, в п. 3.1. Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.⁹). Какое-то представление о них можно получить из анализа ФЗ о науке.

Остановимся на таком инструменте как система научной аттестации, значимость которой подчеркнута еще раз в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 01.12.2016 г. № 642¹⁰: в п. 16 отмечен такой значимый для научно-технологического развития России внутренний фактор как рост требований к квалификации исследователей, а в п.31 в качестве одного из основных направлений и мер реализации государственной политики в области научно-технологического развития – усиление роли репутационных механизмов в признании научной квалификации и заслуг исследователей, повышения авторитета ученых в обществе.

Согласно п. 2 ст. 4 ФЗ о науке, государственная система научной аттестации предусматривает присуждение ученых степеней кандидата наук и доктора наук, присвоение ученых званий доцента и профессора.

Первые попытки присуждения учёных степеней в Российской империи обнаруживаются в XVIII в. В 1791 г. Екатерина II подписала указ «О предоставлении Московскому университету

⁹ По: СПС Консультант Плюс.

¹⁰ URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2016; СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

право давать докторскую степень обучающимся в оном врачебном наукам». В 1803 г., в ходе реформ народного просвещения, университеты Российской империи были наделены правом «давать учёные степени или достоинства» по всему кругу университетских наук. В советский период постепенно был осуществлен переход к централизованному присуждению ученых степеней. В постановлении СНК СССР от 13.01.1934 г. № 79 «Об учёных степенях и званиях»¹¹ были дана характеристика ученых степеней, установлены условия её получения, определены места публичной защиты диссертации. Инструкция Комитета по высшему техническому образованию при ЦИК Союза ССР «О порядке применения постановления СНК Союза ССР от 13 января 1934 г. «Об учёных степенях и званиях»», утв. СНК СССР 10.06.1934 г. определила, что присуждение учёных степеней производится органами, перечисленными в ст.ст. 11 и 12 постановления СНК СССР от 13.01.1934 г., в первую очередь, Высшей аттестационной комиссией Комитета по высшему техническому образованию при ЦИК Союза ССР. В 1937 г. право утверждения докторских диссертаций было передано Высшей аттестационной комиссии. В СССР ВАК была учреждена в 1932 г. За кратковременным изъятием ВАК всегда была государственным органом, отвечающим за обеспечение государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

В настоящее время, согласно п.п. 2 и 3 Положения о присуждении ученых степеней ученая степень присуждается диссертационным советом. Однако ВАК вырабатывает и представляется в Минобрнауки России рекомендации в отношении направления диссертации вместе с аттестационным делом соискателя ученой степени, заявления о лишении ученой степени и поступивших по указанному заявлению материалов на дополнительное заключение в другой диссертационный совет; отмены решения диссертационного совета о присуждении ученой степени (подп. а) п.4 Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, утв. Постановлением

¹¹ С. 3. СССР 1934 г. № 3, ст. 30; URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3954.htm

Правительства РФ от 26.03.2016 г. № 237¹²). А Министерством, согласно п. 5 Положения о присуждении ученых степеней, может быть принято решение об отмене решения диссертационного совета о присуждении ученой степени.

Основные проблемы в этой сфере сводятся к следующему:

1) гармонизация номенклатуры учёных степеней в разных странах (сколько и какие? Тем, кто ратует за степени бакалавра (B.S., англ. *Bachelor of Science*), магистра (M.S., англ. *Master of Science*), доктора философии (Ph.D. англ. *Doctor of Philosophy*) неплохо бы вспомнить, что за рубежом

– различают вузовское (уровни B.S. и M.S.) и послевузовское образование (Ph.D), кроме того, существуют страны, где предусмотрены не 1, а 2 послевузовских уровня, двухступенчатая система послевузовских учёных степеней: так, в Германии есть аналог Ph.D. (нем. *Doktorgrad*) и есть более высокая по иерархии габилизация (нем. *Habilitation*).

– различают системы академического/исследовательского доктората и профессионального (получение таких степеней не требует выполнения самостоятельного научного исследования; предполагается, что обладатель такой степени занимается, как правило, практической деятельностью, а не наукой),

– наравне со степенью доктора философии (Ph.D.) существуют аналогичные степени доктора права, теологии и т. п., присуждаемые аккредитованным высшим учебным заведением.

2) определение субъекта, присуждающего ученую степень (государственный орган, общественная организация, диссертационный совет?)

Достоинствами т.н. автономных диссоветов, как представляется, должны быть относительная оперативность их работы и практико-ориентированный характер за счет включения в их состав не только ведущих ученых, имеющих значимые научные или научно-технические результаты, но и представителей бизнеса, заинтересованных в использовании научных, научно-технических результатов, а также представителей федеральных органов исполнительной власти и (или) государственных корпораций (п.7 Положения о создании и функционировании советов по приоритетным

¹² URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.03.2016; СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1996.

направлениям научно-технологического развития Российской Федерации).

Обращаемся к практике – Приказ Ректора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова от 27.10.2016 г. № 1205 «Об утверждении Положений о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и об Аттестационной комиссии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова»¹³ и Приказ Ректора Санкт-Петербургского государственного университета от 01.09.2016 г. № 6821/1 «О порядке присуждения учёных степеней в Санкт-Петербургском государственном университете».

Критерий	Приказ Минобрнауки России от 10.11.2017 № 1093 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук»	Приказ Ректора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова от 27.10.2016 г. № 1205 «Об утверждении Положений о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и об Аттестаци-	Приказ Ректора Санкт-Петербургского государственного университета от 01.09.2016 г. №6821/1 «О порядке присуждения учёных степеней в Санкт-Петербургском государственном университете»
----------	---	--	---

¹³ URL: <https://www.msu.ru/science/dis-sov1.html>

		онной комиссии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова»	
Количественный состав	не менее 19 человек	не менее 10 человек	не менее 5 человек, в т.ч. не менее чем 1 специалист – работник иностранной организации
Качественный состав	Доктора наук (кроме ученого секретаря)	Доктора наук	Доктора наук, только ученые-специалисты по теме диссертации
Кол-во специальностей, по которым рассматриваются диссертации	не более чем по 3 научным специальностям	не более чем по 4 научным специальностям	разовый (индивидуальный), по каждой диссертации
Порядок создания дисс. совета	Дисс. советы создаются в соответствии с решением Минобрнауки России	Персональный состав дисс. совета утверждается ректором МГУ.	Состав дисс. совета для рассмотрения каждой диссертации на соискание ученой степени утверждается директором Центра экспертиз СПбГУ
Научная экспертиза	Внешняя: 2 оппонента (доктор и кандидат наук) – для дисс. ... к.н., 3 оппонента (доктора наук) – для дисс. д.н. (кроме членов дисс. совета) и ведущая организация	Смешанная: 3 оппонента (доктора наук или 2 доктора наук, 1 кандидат наук), в т.ч. м.б. 1 представитель диссертационного совета	Внутренняя: каждый член диссертационного совета представляет директору Центра экспертиз СПбГУ письменный отзыв на диссертацию на русском или английском языке

Научные публикации соискателя	в рецензируемых научных изданиях (Положение о присуждении ученых степеней)	в рецензируемых научных изданиях, индексируемых в базах данных Web of Science, Scopus, RSCI, и в изданиях из перечня, рекомендованных Минобрнауки РФ, на основании решения Ученого совета МГУ	
Голосование	Тайное	Открытое	Открытое
Решение	считается положительным, если за него проголосовало не менее 2/3 членов диссертационного совета, участвовавших в заседании	считается положительным, если за него проголосовало не менее 2/3 членов диссертационного совета, участвовавших в заседании	Считается положительным, если за него проголосовало более половины, но не менее 3 членов диссертационного совета, участвовавших в заседании
Результат	Решение дисс. совета о присуждении ученой степени – Решение Министерства образования и науки РФ о выдаче дипломов	Решение дисс. совета МГУ о присуждении ученой степени – Заключение Аттестационной комиссии МГУ – Решение Ученого совета МГУ о выдаче дипломов	Заключение дисс. совета – Решение ректора СПбГУ о выдаче дипломов

Никоим образом не оспаривая политику передачи полномочий ВАК отдельным вузам и научно-исследовательским организациям, лишь обращаю внимание на статистику. По итогам 2016 г. из 85 диссертационных советов по юридическим наукам соответствовали критериальным требованиям ВАК при Минобрнауки Рос-

сии на 100% – 7 советов¹⁴. По итогам анализа отчетов о работе диссертационных советов за 2017 г. Минобрнауки России совместно с ВАК планирует рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования диссертационных советов, не достигших к 31.12.2017 г. целевых индикаторов, определенных Планом мероприятий (Дорожной картой) по оптимизации сети советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденным Минобрнауки России 23.08.2016 г.¹⁵

Россия начинала с раздробленности системы присуждения ученых степеней. Возврат к ней означает и отказ от государственной научной аттестации.

*Андрей Алиевич Мамедов,
доктор юридических наук,
профессор кафедры административного
и финансового права РУДН*

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В условиях глобализации международное право стало жестким конкурентом национального права. Именно международные правовые регуляторы, принятые в международной практике правового регулирования финансовых отношений, играют все более важную и активную роль в системе финансово-правовых регулятивных средств в сфере финансовой деятельности.

Ключевые слова: международные правовые регуляторы, глобализация, финансовая деятельность, финансовое законодательство.

В современных условиях глобализации углубление взаимодействия международного и национального права, изменение

¹⁴ Информационное письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 21.09.2017 г. № ГТ-1146/13 «О диссертационных советах». URL: <http://vak.ed.gov.ru/96>.

¹⁵ URL: <http://vak.ed.gov.ru/96>.

соотношения международного и национального права является объективной закономерностью, отражающей общую закономерность – углубление взаимодействия национального сообщества с мировым сообществом¹.

Процесс глобализации усилил взаимосвязи между национальным финансовым правом государств и международным правом. Анализируя соотношение современного международного права и национального права, отмечаем, что международное право стало жестким конкурентом национального права.

Специфика глобализации экономики, отражающаяся и в правовой сфере, состоит в том, что этот процесс находит свое отражение в той или иной степени во всех структурных частях правовой системы государства, который охватывает, по нашему мнению, все ее компоненты как статической, так и динамической направленности. Речь идет в первую очередь о нормативной правовой базе, а также о системе источников права и их соотношении.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года² определены алгоритмы решения актуальных проблем в связи с созданием Единого экономического пространства, включая решение проблемы, связанной с иерархией норм права. Базисом решения озвученной проблемы – принятие решения о выстраивании иерархии норм, исходя из концепции всеобщности (универсальности) норм права. Данный тезис и декларируется Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, регламентирующей в качестве одного из приоритета внешней политики России – построение международных отношений на принципах права, основу которого составляют универсально действующие нормы права и документы международных организаций.

Поэтому, рассматривая правовое регулирование финансовых отношений в глобализационной экономике в современный период, нельзя не учитывать имеющиеся мировые интеграционные про-

¹ Более подробно см.: Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 115

² Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 “О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 год” // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

цессы и особенно резко интенсифицирующие процессы межгосударственной интеграции.

В развитии национального финансового права в условиях глобализации можно выделить следующую основную тенденцию – это применение для правового регулирования финансовых отношений международных правовых регуляторов, отличающихся от национальных норм права гораздо более высоким уровнем обобщения, выполняющих регулятивные функции не только сами по себе, но и во взаимосвязи и взаимодействии с национальными нормами права на глобальном и региональном уровнях финансово-правового регулятивного воздействия на отношения в сфере финансовой деятельности государства. Международно-правовыми регуляторами отношений в данном сегменте управления являются общепризнанные принципы и нормы международного права, содержащиеся, в том числе, и в международных договорах Российской Федерации.

В условиях экономической глобализации именно международные правовые регуляторы играют все более важную и активную роль в системе финансово-правовых регулятивных средств в различных финансовых сегментах жизнедеятельности государства.

Образование мирового экономического пространства и, как следствие, мирового рынка, в свою очередь, ведет к дальнейшей правовой интеграции – выдвигает вопросы о глобализации регулирования в области финансов на основе уже сформированного международного финансово-правового массива. Пробраз такого глобального регулирования, в частности в области финансов, по нашему мнению, в настоящее время сформирован в странах, присоединившихся к ВТО.

Концепция развития финансового законодательства с учетом интеграционного воздействия международных правовых регуляторов на имеющийся правовой массив при формировании глобализационной экономики основывается, по нашему мнению, на следующих теоретических подходах:

– в повышении влияния международных договоров Российской Федерации на законодательство, регулирующее финансовые отношения;

– во внедрении общепринятых международных правовых регуляторов в национальном законодательстве документов межгосударственных и международных организаций.

Изменения, связанные с глобализацией, и вызванная в связи с этим необходимость в наднациональном (глобальном) регулировании финансовых отношений особенно в сфере финансов, напрямую затрагивают законотворческий процесс, связанный с принятием национальных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Результатом же проведенного сближения национальных законодательств является принятие межгосударственных соглашений, образующих единое законодательство, регулирующее финансовые отношения.

Итак, международно-правовой аспект в развитии национального финансового законодательства, регулирующего деятельность в сфере финансов жизнедеятельности государства, особенно в национальной экономике, проявляется: в развитии национального законодательства с применением адекватных современных международных правовых регуляторов, принятых в международной практике правового регулирования финансовых отношений, возрастании актуальности системного построения финансового законодательства в связи с определением приоритета и условий применения международных правовых регуляторов и норм национального права, регулирующих административные отношения.

Общеизвестно, что наука международного права и договорная практика исходят из того, что какого-либо ряда особых принципов соблюдения общепризнанных норм международного права не существует. Для их применения действует единый императивный принцип добросовестного соблюдения международных обязательств (применительно к международным договорам он именуется принципом **pacta sunt servanda**). При этом, для международных правовых регуляторов характерно:

– процесс исполнения международных правовых регуляторов должен быть транспарентным относительно ясности обязательства и способов его установления;

– международные правовые регуляторы должны быть признаны теми группами субъектов, которые могут быть затронуты их действием, а также неправительственными организациями, деловым сообществом и иными группами интересов;

– международные правовые регуляторы должна быть исполнимы с точки зрения особенностей правовой системы, в рамках которой функционируют субъекты их признающие;

– последствия неисполнения международных правовых регуляторов: возможные санкции, процедуры разрешения споров и т. п. регламентированы.

В этих условиях органы управления государств все больше и больше ориентируются на сотрудничество в сфере правового регулирования финансовых отношений в сфере экономики, вырабатывая единые международные правовые регуляторы. Интернационализация сферы экономики обусловили формирование международных норм-принципов регулирования в различных ее сегментах, имеющих глобальный характер, составной частью которых являются и соответствующие финансовые сегменты национальных экономик.

Международно-правовые регуляторы, являясь международными по сути, становятся самоисполнимыми по форме их воздействия на регулируемые финансовые отношения. Стороны – государства сотрудничают с целью создания, развития и применения необходимых международно-правовых регуляторов, регулирующих, прежде всего, отношения, регламентирующие надзор со стороны органов управления за базовыми факторами финансовой устойчивости и платежеспособности субъектов единого экономического пространства, такие как: формирование их резервных фондов; размещение денежных средств резервных фондов в «покрывающие» активы; обеспечение нормативного соотношения между активами и обязательствами (маржа платежеспособности); осуществление инвестиционной деятельности.

В российском законодательстве в случаях интегрирования международных договоров Российской Федерации в национальную правовую систему, как это предусмотрено ст.15 Конституции Российской Федерации, нормы международно-правовых актов, как своеобразно отмечает профессор Тихомиров Ю.А., «расплавляются»⁴ в нормах национального права. Таким образом, в соответствии с российской доктриной взаимодействия международного и наци-

⁴ Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. № 3/4. С. 87–94.

онального права, допускающей «непосредственное применение»⁵ международных правовых регуляторов к внутренним отношениям, нормы международных договоров приобретают юридическую силу в правовом регулировании отношений в тех или иных сегментах жизнедеятельности государства, подчас, путем их прямого действия на соответствующие отношения. Воздействие международного права на национальное право осуществляется путем трансформации норм, содержащихся в конкретных международных договорах, в нормы национального права – нормы более конкретные и более «узкие» по сфере своего регулятивного воздействия. При этом термин «трансформация» носит условный характер. «По этой причине государства для норм национального права устанавливает особый порядок трансформации»⁶ в виде «специальной трансформации», выражающейся или в непосредственном применении международных правовых регуляторов в тексте закона, или в виде принятия отдельных нормативных правовых актов, или законодательном выражении согласия на применение конкретных международных правовых регуляторов или иным способом. Любой из перечисленных видов «специальной трансформации» придает международным правовым регуляторам силу внутригосударственного правового регулирующего воздействия на соответствующие финансовые отношения.

Сложность с оценкой общепризнанных принципов и норм международного права как международных правовых регуляторов отношений именно в сфере финансовых отношений заключается в том, что эти правовые явления традиционно рассматриваются как относящиеся к предмету исследования международного публичного права, нормы которого регулируют публично-правовые отношения между суверенными публично-правовыми субъектами – государствами, а не финансового права. Исследования же проблем применения международных правовых регуляторов в регулировании финансовых отношений для субъектов, осуществляющих финансо-

⁵ Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 24.

⁶ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России: учебно-прак. пособие. М.: Спарк, 1997. С. 12.

вую и экономическую деятельность в условиях их кардинальных глобализационных изменений рассматриваются крайне редко.

За прошедшее десятилетие высокие темпы инноваций на экономических рынках и интернационализация финансовых потоков изменили облик банковского дела почти до неузнаваемости. Традиционная практика банковского дела, основанная на привлечении депозитов и предоставлении кредитов, сегодня является лишь частью деятельности банка, и зачастую наименее прибыльной. Современные банки вышли за рамки традиционных кредитно-депозитных операций и установили свое присутствие практически во всех сегментах мировой экономической системы. Инновационный процесс привел к увеличению разнообразия банковских инструментов, рынки которых постоянно расширяются. Сегодня новые, основанные на информационной технологии виды банковской деятельности служат основными источниками прибыльности банков. Использование финансовых инноваций: секьюритизация активов, широкое применение «внебалансовых» финансовых инструментов таких, как фьючерсы, опционы, гарантии и аккредитивы, не только является зоной повышенного риска в деятельности банков, но и чревато сложными проблемами, касающимися, прежде всего, управления возникающими при этом рисками и, как следствие, соответствующие сегменты мировой экономики, весьма неустойчивы.

Сегодня вследствие глобализации экономики в целом, включая интернационализацию финансовых потоков и внедрение инноваций на финансовых рынках, фундаментальная проблема в банковском деле состоит в том, что с одной стороны, адекватная свобода банков в принятии решений под изменения рыночных условий деятельности позволяет им компенсировать скачки конъюнктуры, но с другой – концентрация банковских рисков в результате банковской деятельности ведет к повышению неустойчивости как банковского сектора в целом – основного звена денежно-кредитной политики государства. Корреляция между различными типами риска уже в масштабах национальной банковской системы увеличилась на порядки и стала более сложной. Государственное управление деятельностью банков в условиях конкурентного и неустойчивого рынка, их правовое регулирование стало крайне сложным процессом.

Речь идет, в первую очередь, об интегрированном нормативном правовом массиве. Достижение международного консенсуса по ключевым элементам правового регулирования финансовых отношений в банковском секторе экономики при участии как можно более широкого круга стран-участниц является фундаментальной основой для достижения устойчивости мировой финансовой системы и ее неотъемлемых составных частей национальных финансовых систем и внедрения международных правовых регуляторов в банковскую деятельность национальных экономик для обеспечения финансовой устойчивости национальной банковской системы. Государства сотрудничают с целью создания, развития и применения необходимых международных правовых регуляторов (Базельские регуляторы)⁷, регулирующих отношения, влияющие на базовые факторы финансовой устойчивости и платежеспособности участников финансового рынка и регулирующие управленческую деятельность органов национального банковского надзора, такие как: достаточный собственный капитал; наличие в собственности свободных активов; формирование резервных фондов; размещение денежных средств резервных фондов в «покрывающие» активы; обеспечение нормативного соотношения между активами и обязательствами (маржа платежеспособности); осуществление инвестиционной деятельности; ограничение единичного риска; тарифная политика.

⁷ Базельский комитет по банковскому надзору как Комитет национальных органов банковского надзора, созданный в 1975 г., и осуществляет разработку унифицированных международных правовых регуляторов банковской деятельности. В состав Комитета входят уполномоченные руководители органов банковского надзора и центральных банков Бельгии, Великобритании, Германии, Италии, Канады, Люксембурга, Нидерландов, США, Швейцарии, Швеции. Секретариат Комитета находится в г. Базель (Швейцария) в Банке международных расчетов. Практическая работа ведется рабочей группой, в которую входят представители Секретариата Комитета и органов банковского надзора ряда развитых и развивающихся стран, в том числе и Банка России. При Базельском комитете по банковскому надзору региональные группы, основная задача которых способствовать внедрению норм-принципов в странах региона. В настоящее время функционирует 11 региональных групп. Россия (в лице Банка России) представлена в двух региональных группах – Группе органов банковского надзора из стран Центральной и Восточной Европы и Региональной группе банковского надзора стран Центральной Азии и Закавказья.

Именно применение международных правовых регуляторов банковской деятельности регулирования рисков призвано играть преобладающую роль в надзорных процедурах за банковской деятельностью. В первую очередь, речь идет о трансформации подхода к банковскому надзору, который отныне должен решать задачи пруденциальной (осмотрительной, благоразумной) деятельности банков с точки зрения принимаемых рисков, когда разумная мера принимаемых им рисков не превышена и риски надлежащим образом управляются.

Международные правовые регуляторы ориентированы на максимально точную, реальную оценку рисков с позиций их потенциального влияния на финансовую устойчивость банка и предполагают выбор адекватного режима банковского надзора.

Нельзя не заметить, что реализация идей Базельского процесса требует правового обеспечения именно интегративного финансового риск-менеджмента всех аспектов, уровней и типов рисков в масштабах интересов всех участников банковских операций. Именно использование Базельских принципов, положенных в основу разработки международных правовых регуляторов, реальной оценки профилей всех рисков («зонтичный» принцип (*umbrella principle*) – курсив А.М.) банковской деятельности и регламентирует риск-ориентированный подход к установлению финансово-правовых требований к банковской деятельности

В современных условиях международные правовые регуляторы эффективного банковского надзора «Базель-2», а в обозримом будущем и «Базель-3», определяют новый нормативистский подход, в основе которого ориентация на максимально точную оценку всех рисков с учетом изменения их профиля вследствие изменения деятельности банков на финансовых рынках, что позволит обеспечить эффективное позиционирование российских банков на международных финансовых рынках и интегрирование национальной финансовой системы в мировую финансовую систему.

В настоящее время именно международные правовые регуляторы банковской деятельности определяют современные тенденции защиты мировой финансовой системы и ее неотъемлемо присущих частей – национальных финансовых систем от проникновения капиталов, полученных в результате криминальной деятельности, и лежат в основе правового механизма противодействия

легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, что способствует обеспечению банковской безопасности.

Правовое регулирование на основе выработанных международных правовых регуляторов делает транспарентными и единообразными финансово-правовые основы правового регулирования банковской деятельности в различных государствах в условиях глобального экономического пространства, связанных с активизацией мирового финансового оборота, глобализацией денежных отношений, приводящих к интернационализации финансовых кризисов.

Применение международных правовых регуляторов в правовом опосредовании финансовых отношений в государственном управлении в условиях жесточайшей конкуренции вследствие экономической глобализации – базисный, по нашему мнению, фактор повышения конкурентоспособности национальной экономики.

*Максим Михайлович Прошунин,
доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового права
Российского государственного университета правосудия,
mproshunin@mail.ru*

ВНЕСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ ОТКАЗА В ОТКРЫТИИ БАНКОВСКОГО СЧЕТА И ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАЦИИ

Статья раскрывает содержание нового порядка обжалования действий агентов финансового мониторинга в случае отказа последними в проведении операции или открытии банковского счета (вклада). В статье рассматриваются потенциальные вопросы, которые могут возникнуть в правоприменительной практике и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова и фразы: финансовый мониторинг; ПОД/ФТ, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, легализация преступных доходов, отказ в открытии банковского счета (вклада), отказ в проведении операции, реабилитация клиентов.

Финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ остается одним из наиболее динамичных институтов финансового права с точки зрения нормативных правовых новелл. Одним из таких изменений стал Федеральный закон от 29.12.2017 № 470-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, устанавливающей процедуру внесудебного обжалования решений агентов финансового мониторинга об отказе в открытии банковских счетов (вкладов) и проведении операций.

В терминологии Росфинмониторинга данная процедура получила название «О механизме реабилитации клиентов, в отношении которых принято решение об отказе в осуществлении операций и отказе в заключении договора банковского счета (вклада)»².

Потребность в наличии законодательно установленного порядка возникла уже в 2016 г., когда агенты финансового мониторинга стали пользоваться правом на отказ в проведении операций, право на отказ в открытии банковского счета (вклада). Так, многие граждане и организации стали сталкиваться с отказом в открытии банковских счетов (вкладов), с отказами в проведении банковских операций, не имея правовых средств защиты, кроме судебного обжалования. По некоторым оценкам общая сумма граждан и организаций, попавших в «черные списки» составляет около 900 тыс.³

В настоящее время перечни «отказников» приходят в кредитные организации – агенты финансового мониторинга на ежедневной основе в рамках Положения Банка России № 550-П от 20 июля 2016 г. «О порядке доведения до сведения кредитных организаций и некредитных финансовых организаций информации о случаях отказа в выполнении распоряжения клиента о совершении операции, отказа от заключения договора банковского счета (вклада) и (или) расторжения договора банковского счета (вклада) с клиентом»⁴.

Принятие ранее указанного закона и вступление его в действие 30 марта 2018 было призвано устранить пробелы в финансо-

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. I). Ст. 54.

² URL: <http://www.fedsfm.ru/news/2979> (дата обращения: 09.05.2018 г.)

³ Лежава А. Об одном сравнительно честном способе // Современная школа России. 2018. № 4. С. 15

⁴ Вестник Банка России. 2016. № 77.

во-правовом регулировании, что однако повлекло возникновение ряда правовых вопросов, связанных с имплементацией новой процедуры. Рассмотрим их более детально.

При принятии агентом финансового мониторинга решения об отказе от проведения операции или решения об отказе от заключения договора банковского счета (вклада) клиент на основании полученной от агента финансового мониторинга информации о причинах такого решения вправе представить агенту финансового мониторинга документы и (или) сведения об отсутствии оснований для принятия решения об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада).

Агент финансового мониторинга обязан рассмотреть представленные клиентом документы и (или) сведения и в срок не позднее десяти рабочих дней со дня их представления сообщить клиенту об устранении оснований, в соответствии с которыми ранее было принято решение об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада) либо о невозможности устранения соответствующих оснований исходя из документов и (или) сведений, представленных клиентом.

В противном случае клиент вправе обратиться с заявлением и указанными документами и (или) сведениями в межведомственную комиссию, созданную при Центральном банке Российской Федерации, которая рассматривает заявления и документы и (или) сведения, представленные заявителем, не более двадцати рабочих дней со дня обращения заявителя.

Существенным недостатком данной процедуры является отсутствие каких-либо процессуальных сроков для предоставления соответствующего заявления, что может повлечь получение заявлений по отказам, имевшим место несколько лет назад. Теоретически возможна ситуация, когда соответствующее заявление будет предоставлено по истечении пятилетнего срока, установленного для хранения документов, связанных с ПОД/ФТ.

На наш взгляд, оптимальным является трехмесячный срок со дня получения клиентом официального отказа в проведении операции или открытии счета, который, с одной стороны, дает возможность клиенту собрать необходимые документы, сведения и обратиться в межведомственную комиссию, а с другой – не несет

негативного воздействия на стабильность экономической деятельности.

Для гарантии и защиты прав заявителя межведомственная комиссия обязана предварительно запросить соответствующего агента финансового мониторинга мотивированное обоснование принятого решения об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), а также мотивированное обоснование о невозможности устранения оснований, в соответствии с которыми было принято данное решение. Срок для предоставления мотивированных обоснований не может быть менее трех рабочих дней.

В целях оптимизации процедуры рассмотрения мотивированное обоснование должно предоставляться клиенту, с последующим его направлением в межведомственную комиссию. В противном случае имеет место ситуация, когда клиент не располагает всем перечнем причин, по которым ему отказали в совершении юридически значимых действий. Кроме того, предложенное решение должно сократить сроки рассмотрения заявления клиентов, так как обращение в агент финансового мониторинга не требуется.

По результатам рассмотрения заявления и документов и (или) сведений, представленных заявителем, а также мотивированных обоснований соответствующей финансовой организации межведомственная комиссия принимает решение об отсутствии оснований, в соответствии с которыми указанной финансовой организацией ранее было принято решение об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада) либо решение об отсутствии оснований для пересмотра решения, принятого финансовой организацией, исходя из документов и (или) сведений, представленных заявителем. Межведомственная комиссия сообщает о принятом решении заявителю и соответствующей финансовой организации, для которой оно является обязательным, не позднее трех рабочих дней со дня его принятия.

После получения агентом финансового мониторинга решения межведомственной комиссии об отсутствии оснований, в соответствии с которыми указанной финансовой организацией ранее было принято решение об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), агент

финансового мониторинга обязан представить в Росфинмониторинг не позднее следующего рабочего дня, следующего за днем устранения данных оснований.

В случае обращения заявителя агент финансового мониторинга не вправе отказать заявителю в проведении операции или в заключении договора банковского счета (вклада) соответственно. Вместе с тем, финансовое законодательство не говорит о ситуации, когда возникают иные основания для отказа в проведении операции или отказа в открытии банковского счета (вклада). По нашему мнению, такая ситуация предполагает возможность агента финансового мониторинга повторно отказать в проведении операции или открытии банковского счета (вклада) с предоставлением новых фактов, оснований. В этом случае также должно применяться предусмотренное абз. 3 п.5.2. федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁵ освобождение от гражданско-правовой ответственности кредитной организации за совершение данных действий.

В целом, следует отметить, что финансово-правовая новелла в части отказа в проведении операций, отказа в открытии банковского счета (вклада), а также одностороннего внесудебного расторжения договора банковского счета начинает превращаться в «левиафана», обрастающего большим количеством процедур. Порядок обжалования достаточно сложен и трудоемкий для граждан и организаций и даже для самих агентов финансового мониторинга, что как показывает практика влечет в некоторых случаях фактический отказ агентов финансового мониторинга в оформлении отказа в открытии банковского счета (вклада) или проведении операции. Таким образом, органы финансового мониторинга и другие агенты финансового мониторинга лишаются информации о потенциальных легализаторах и пособниках террористических организаций.

⁵ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

Обратим внимание и на тот факт, что действующее законодательство предоставляет право агентам финансового мониторинга отказывать в открытии банковских счетов (вкладов), исключая брокерские счета, открываемые для совершения операций на рынке ценных бумаг и производных финансовых инструментов. Указанные брокерские счета не менее «успешно» могут использоваться легализаторами и пособниками терроризма для совершения террористической деятельности. В этой связи, следует расширить процедуру финансового мониторинга по отказу в заключении договора банковского счета, а также расторжения договора на брокерское обслуживание в одностороннем порядке по основаниям, связанным с наличием подозрений в причастности клиента и его операций в легализации преступных доходов или финансирования террористической деятельности.

В заключении отметим, что предложенный государством правовой способ реабилитации граждан и организаций, которым было отказано в открытии банковского счета (вклада), отказано в проведении операции или которым в одностороннем порядке был расторгнут договор банковского счета (вклада) еще должен будет доказать свою эффективность применительно к защите прав граждан и организаций. Здесь важной задачей Банка России и Росфинмониторинга является обеспечение рассмотрение заявлений в максимально короткие сроки и как итог, снижение давления на судебные органы по аналогичным делам путем детального и быстрого рассмотрения заявлений «отказников» в целях защиты их прав и законных интересов. Процедура обжалования в рамках деятельности межведомственной комиссии должна быть предельно простой и понятной, особенно для граждан – клиентов агентов финансового мониторинга.

Евгения Евгеньевна Фролова,
доктор юридических наук,
заведующая кафедрой гражданского права и процесса
и международного частного права
Российского университета дружбы народов (РУДН),
заместитель директора Института государства
и права РАН,
frolevgevg@mail.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ FinTech В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ ИНДОНЕЗИИ¹

В статье дан обзор Регламента Банка Индонезии («БИ») № 19/12/PBI/2017, касающегося предоставления цифровых финансовых технологий «*FinTech*» от 30.11.17 г. Регламент регулирует внедрение инновационных финансовых технологий для содействия инновациям, обеспечения защиты прав потребителей и управления рисками для поддержания стабильности денежно-кредитной и финансовой системы страны, а также создания эффективной и надежной платежной системы. Регламент определяет «*fintech*» как использование цифровых технологий в финансовой системе, которое генерирует продукты, услуги, технологии и/или новые бизнес-модели и может влиять на монетарную стабильность, стабильность финансовой системы и/или эффективность, быстроту, безопасность и надежность платежных систем. Регламент 19/2017 закрепил понятие «Регулируемая песочница». Такие понятия используются в описании новых финансовых технологий «*FinTech*» для описания площадок для экспериментов. Регламент 19/2017 определяет «регулируемую песочницу» как «безопасное пространство», где провайдеры «*Fintech*» могут тестировать свои продукты, услуги, технологии и/или бизнес-модели.

Ключевые слова: право Индонезии, финансовая система, финансовые услуги, Банк Индонезии, технологии «*fintech*», «Регулируемая песочница».

¹ *Статья подготовлена в ходе работы над научно-исследовательским проектом РГНФ 2017–2019 гг. № 17-03-00093 "а" «Порядок разрешения финансовых споров в странах АТР» (науч. рук. – д.ю.н. Е.Е. Фролова).*

E.E. Frolova,
*RUDN University, Law Institute,
Doctor of Law, Deputy Director of the Institute of State
and Law of the Russian Academy of Sciences,
Head of the Department of Civil and Civil Procedural Law
and Private International Law*

LEGAL REGULATION OF NEW FinTech TECHNOLOGIES IN THE FINANCIAL SYSTEM OF INDONESIA

The article reviews the Regulation of the Bank of Indonesia ("BI") No. 19/12 / PBI / 2017 on the provision of digital financial technologies by FinTech on November 30, 2017. The Regulation regulates the introduction of financial technologies to promote innovation, consumer protection and management risks to maintain the stability of the country's monetary and financial system, and to create an efficient and reliable payment system. The regulation defines "fintech" as the use of digital technologies in a financial system that generates products, services, technologies and / or new business models and can affect monetary stability, financial system stability and / or efficiency, speed, security and reliability of payment systems. Regulation 19/2017 has fixed the concept of "Regulatory Sandbox". Such concepts are used in the description of new financial technologies "FinTech" for the description of sites for experiments. Regulation 19/2017 defines an "Regulatory Sandbox" as a "safe space" where Fintech providers can test their products, services, technologies and / or business models.

Key words: Indonesian law, financial system, financial services, Bank of Indonesia, fintech technologies, «Regulatory Sandbox».

Чтобы удовлетворить общественный спрос, особенно доступность финансовых услуг для небанковских клиентов, цифровые финансовые технологии «*FinTech*» продолжают развиваться, а информационные системы продолжают генерировать инновации. Как и другие азиатские страны, Индонезия пытается стать серьезным игроком на рынке «*FinTech*». «*FinTech*» – это применение информационных технологий для предоставления финансовых услуг, которые осуществляют финансовые учреждения нового типа – компании «*FinTech*», чтобы успешно конкурировать с традиционными финансовыми организациями в лице банков и посредников на рынке финансовых услуг².

² Протопопова О.В. Правовое регулирование финансовой системы Сингапура: новые технологии FinTech в финансовой среде // Сравнительно-правовые

Предоставление финансовых услуг регулируется в Индонезии законами и подзаконными нормативными актами. Среди законов необходимо перечислить: закон № 21 от 2011 г. о создании «Управления финансовых услуг» (*Law No. 21 of 2011*)³, а также закон № 7 от 1992 г. о банковской деятельности (*Law No. 7 of 1992 on Banking*) в редакции Закона о банках № 10 от 1998 г. (*Law No. 10 of 1998 – Banking Law*).

Услуги по осуществлению электронных платежей регулируются в Индонезии регламентами Банка Индонезии, центрального банка страны⁴, в частности: Регламентом № 18/40/PBI/2016 «Руководство по осуществлению платежных операций» (*«Operation of Payment Transaction Processing»*); Регламентом № 11/12/PBI/2009 «Электронные деньги» (*«Electronic Money» – E-Money*), с изменениями, внесенными Регламентом № 18/17/PBI/2016; и Регламентом № 14/23/PBI/2012 «О переводе средств» (*«Transfer of Funds»*). Объем регулируемых видов деятельности охватывает операции предварительной транзакции, авторизации, клиринга, расчетов и последующей деятельности⁵.

В 2016 г. в Индонезии было зарегистрировано 150 финтех-стартапов (*fintech startups*), что на 78 % больше, чем в 2015 г. «Та-

аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 57–68; Фролова Е.Е. Механизмы действия инструментов денежно-кредитной политики Китая в первом десятилетии XXI века // Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе: материалы международной научно-практической конференции. 2015. С. 174–189.

³ Law of the Republic of Indonesia on Financial Services Authority, No. 21 2011. URL: [http://www.flevin.com/id/lgso/translations/Laws/Law%20No.%2021%20of%202011%20on%20Financial%20Service%20Authority%20\(MoF\).pdf](http://www.flevin.com/id/lgso/translations/Laws/Law%20No.%2021%20of%202011%20on%20Financial%20Service%20Authority%20(MoF).pdf) (дата обращения: 12.03.18).

⁴ Ивановская Н.В. Новый орган по альтернативному разрешению финансовых споров в Индонезии – подразделение Банка Индонезии («Division of Consumer Protection Payment System») // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 26.

⁵ *Tisnadisastra Abadi Abi, Notonegoro Raja and Broztito Yosef. Fintech. Indonesia* (Published: September 2017). URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/92/jurisdiction/42/fintech-indonesia/> (дата обращения: 15.03.18).

кие компании как «Google» и «AT Kearney» также определили «*FinTech*» как одну из наиболее привлекательных категорий для инвестиций в Индонезии. 2016 г. был первым, когда количество инвестиций в «*Fintech*» в Юго-Восточной Азии обогнало электронную торговлю. Инвестиции в индонезийские финтех-стартапов достигли рекордного максимума в 2017 г., и эта тенденция, как ожидается, продолжится и в 2018 г.»⁶. В 2016 г. «*MCI*», венчурное подразделение *Bank Mandiri*, крупнейшего финансового учреждения Индонезии, инвестировало в общей сложности около 300 млрд. рупий (22,4 млн. долл. США) в семи стартапах. Инвестиции *MCI* были сосредоточены на трех областях: а) варианты оплаты, б) кредитование и в) решения для малых предприятий. Инвестиции «*MCI*» в «*Cashlez*», мобильную торговую систему, направлены в помощь клиентам в сельской местности с неустойчивыми подключениями к Интернету получить доступ к безналичным платежам. За последние 3 года (2015–2017) другой частный инвестор «*BTPN*» вложил 1,3 триллион рупий (131 млн дол. США) в разработку цифровой платформы под названием «*Jenius*». В 2016 г. компания «*DBS Indonesia*» запустила цифровой банк, (*digibank*), проводящий банковские платежи на основании цифровых подписей и работающий полностью на безбумажной основе⁷.

Однако, некоторые аспекты цифровых финансовых технологий («*fintech*») представляют потенциальный риск для финансовой системы и могут оказать неблагоприятное воздействие на права потребителей, если они не будут регулироваться и контролироваться должным образом, особенно это касается платежных систем. В качестве органа, контролирующего платежные системы в Индонезии, Банк Индонезии откликнулся на развитие «*Fintech*», впервые выпустив в 2017 г. соответствующий регламент.⁸ Регламент Банка Индонезии № 19/12/PBI/2017, касающийся предостав-

⁶ Indonesian fintech in 2018: Better regulation, stronger ecosystem. URL: <https://www.techinasia.com/indonesian-fintech-in-2018> (дата обращения: 22.03.18).

⁷ Там же.

⁸ *Sagrado Maria and others*. The Rise of Financial Technology in Indonesia. Advisory – (22 January 2018). URL: [http://www.makarim.com/uploads/997184_Advisory%20-%20The%20Rise%20Of%20Financial%20Technology%20In%20Indonesia%20\(22%20January%202018\).pdf](http://www.makarim.com/uploads/997184_Advisory%20-%20The%20Rise%20Of%20Financial%20Technology%20In%20Indonesia%20(22%20January%202018).pdf) (дата обращения: 14.03.18).

ления финансовых технологий, от 30.11.2017 г. был опубликован 7 декабря.⁹ «Регламент регулирует внедрение финансовых технологий для содействия инновациям, обеспечения защиты прав потребителей и управления рисками для поддержания стабильности денежно-кредитной и финансовой системы страны, а также создания эффективной и надежной платежной системы».¹⁰

Регламент 19/2017 определяет «*fintech*» как использование цифровых технологий в финансовой системе, которое генерирует продукты, услуги, технологии и/или новые бизнес-модели и может влиять на монетарную стабильность, стабильность финансовой системы и/или эффективность, быстроту, безопасность и надежность платежных систем.

Поставщиком «*fintech*» может быть любое лицо, осуществляющее *fintech*-деятельность (*fintech activities*). Регламент 19/2017 делит *fintech*-деятельность на следующие категории: 1) платежные системы (*Payment Systems*), например, использование технологии *blockchain* для осуществления перевода денежных средств, электронных денег, электронного кошелька и мобильных платежей; 2) поддержка рынка (*Market Support*), например, предоставление сравнительных данных о продуктах финансовых услуг; 4) управление инвестициями и рисками, например, предоставление онлайн-инвестиционных продуктов или онлайн-страхование; 5) кредитование, финансирование, привлечение капитала; 6) другие услуги в области финансовых технологий.

Указанная деятельность должна соответствовать следующим критериям («*Fintech Criteria*»): а) быть инновационной; б) способной влиять на продукты, услуги, технологии и/или существующие финансовые бизнес-модели; в) в перспективе деятельность должна принести пользу обществу; г) может широко использоваться; д) другие критерии, установленные Банком Индонезии.

⁹ Bank Indonesia (“BI”) Regulation Number 19/12/PBI/2017 regarding the Provision of Financial Technology, dated November 30, 2017. (на индонез. яз.) URL: <https://www.bi.go.id/id/peraturan/sistem...> (дата обращения: 26.03.18).

¹⁰ Kuswara Harry. Indonesian Central Bank Regulates Financial Technology. URL: <http://blog.ssek.com/index.php/2017/12/indonesian-central-bank-regulates-financial-technology/>

Регистрация поставщиков «*Fintech*»

Все *fintech*-провайдеры, которые организуют или уже создали услуги, отвечающие вышеуказанным критериям, должны быть зарегистрированы в Банке Индонезии. Требование о регистрации не распространяется на следующие виды деятельности: 1) поставщики платежных услуг, которые уже получили лицензию Банка Индонезии на совершение платежных операций; 2) *Fintech*-поставщики, действующие под эгидой другого правительственного органа. Тем не менее, все без исключения *Fintech*-поставщики обязаны регулярно представлять в Банк Индонезии информацию о своих продуктах, услугах, технологиях и/или новых бизнес-моделях, которые соответствуют критериям *fintech*. Регламент 19/2017 также предусматривает, что все *Fintech*-поставщики, в частности, даже небанковские *Fintech*-поставщики, которые являются поставщиком платежных услуг, должны быть бизнес-субъектом в форме индонезийского юридического лица.

Поставщики *Fintech*, зарегистрированные в Банке Индонезии (*BI*), обязаны: 1) следовать принципу защиты прав потребителей; 2) охранять конфиденциальность данных потребителей и/или информации, включая данные транзакций; 3) осуществлять управление рисками и соблюдать пруденциальные принципы; 4) использовать рупии в каждой сделке, проводимой в Индонезии, в соответствии с действующими законами и правилами о валюте; 5) осуществлять принципы борьбы с отмыванием денег и предотвращения терроризма в соответствии с действующими законами и нормативными актами; 6) придерживаться других действующих законов и других актов Индонезии. В течение трех месяцев с момента регистрации в Банке Индонезии, *Fintech*-провайдеры должны представить письма о соблюдении вышеуказанных обязательств.

Виртуальная валюта (*Virtual Currency*)

Поставщикам «*Fintech*» запрещается осуществлять платежные действия с использованием виртуальной валюты. «Виртуальная валюта» определяется как цифровые деньги, которые предоставляются лицами, отличными от уполномоченного валютного органа (*monetary authority*). «Виртуальная валюта» может быть получена посредством системы добычи, покупки или вознаграж-

дения. Этот запрет связан с тем фактом, что виртуальная валюта не является законным платежным инструментом в Индонезии.

Регулируемая песочница (*Regulatory Sandbox*)

Регламент 19/2017 Банка Индонезии закрепил понятие «Регулируемая песочница». Такие понятия используются в описании новых финансовых технологий «*FinTech*» для описания площадок для экспериментов. Например, «Валютно-финансовое управление Сингапура поставило цель создания нормативной среды, способствующей инновациям, и ввело новую площадку – «*FinTech Regulatory Sandbox*» (*sandbox* – досл. пер. с англ. – песочница), чтобы позволить финансовым учреждениям и игрокам «*FinTech*» экспериментировать с инновационными финансовыми продуктами или услугами в производственной среде в условиях минимального регулирования, но в рамках четко определенной, контролируемой среды, а также с надлежащими гарантиями для поддержания общей безопасности и надежности финансовой системы»¹¹

Регламент 19/2017 определяет «регулируемую песочницу» как «безопасное пространство», где провайдеры «*Fintech*» могут тестировать свои продукты, услуги, технологии и/или бизнес-модели. Задача *Sandbox* заключается в том, чтобы помочь провайдерам «*Fintech*» обеспечить, чтобы их продукты, услуги, технологии и/или бизнес-модели удовлетворяли всем критериям финансовой технологии «*Fintech*». Банк Индонезии должен определить, какие поставщики «*Fintech*» и продукты, услуги, технологии и/или бизнес-модели «*Fintech*» будут протестированы в *Sandbox*. Для этого поставщики «*Fintech*» уже должны быть зарегистрированы в Банке Индонезии.¹²

После истечения срока действия «регулируемой песочницы», установленного Банком Индонезии, тест будет классифицирован как: 1) успешный, 2) безуспешный, 3) другой статус, определенный Банком Индонезии. Если результат будет признан «успешным» и поставщик «*Fintech*» попадает в одну из категорий платежной системы, то такой провайдер «*Fintech*» должен будет подать заявку на получение лицензии и/или одобрения в соответствии с правилами Банка Индонезии по предоставлению обработ-

¹¹ Протопопова О.В. Цит. соч. С. 58.

¹² Kuswara Harry. Op.cit.

ки платежных транзакций, прежде чем получить разрешение на продажу тестируемого продукта, услуги, технологии и/или бизнес-модели. Если результат «неуспешен», то провайдеру «*Fintech*» будет запрещено продавать тестируемый продукт, услугу, технологию и/или бизнес-модель.

Мониторинг поставщиков «*Fintech*»

Банк Индонезии обязан публиковать списки зарегистрированных поставщиков «*Fintech*» на своем официальном сайте и следить за деятельностью зарегистрированных «*Fintech*»-провайдеров. Поставщики «*Fintech*» также должны представлять Банку Индонезии любые данные и/или информацию, запрашиваемые банком. Любое сотрудничество между поставщиком платежной системы и зарегистрированным поставщиком услуг «*Fintech*» должно быть предварительно согласовано Банком Индонезии.¹³ Поставщикам услуг платежной системы запрещено сотрудничать с поставщиками «*Fintech*», которые не были зарегистрированы или лицензированы в соответствии с нормами Регламента 19/2017. Любому организатору «*Fintech*», который нарушит положения Регламента 19/2017, будет направлено письменное предупреждение, после чего деятельность будет прекращена, а лицензия – аннулирована Банком Индонезии или соответствующими органами по рекомендации Банка Индонезии¹⁴.

В заключение, следует подчеркнуть, что в если 2016 г. законодательная база регулирования технологий «*Fintech*» в Индонезии была недостаточно транспарентной, то уже в 2017 г. правительство страны предприняло шаги для создания эффективной нормативной базы для стартапов «*Fintech*». Это дало уверенность потенциальным инвесторам в индонезийские проекты «*Fintech*». Управление по финансовым услугам (*OJK*) запустило систему регистрации для стартапов «*Fintech*», отметив официальное признание этого финансового сектора. К июню 2017 г. было зарегистрировано восемь стартапов. В июне 2017 г. Управление *OJK* также

¹³ *Ситкарева Е.В.* Альтернативное урегулирование финансовых споров в Индонезии // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 85.

¹⁴ *Sagrado Maria and others.* Op. cit.

открыло Консультативный форум «*FinTech*», платформу, предназначенную для определения направления развития отрасли «*Fintech*». Центральный банк страны Банк Индонезии, планирует следовать за Сингапуром¹⁵ и создать стандартную «Регулируемую песочницу» (*regulatory sandbox*) для начинающих фитингов. Индонезийская экономика выработала четкий путь для использования «*Fintech*» для большей финансовой интеграции страны и повышения финансовой грамотности населения. Инвесторы и стартапы могут рассчитывать на стабильное прогнозируемое регулирование «*Fintech*». Благодаря более четким правилам, лучшей защите данных и большей защите потребителей, «*Fintech*» в Индонезии теперь является национальным приоритетом для улучшения жизни своих граждан.

Библиография

1. *Ивановская Н.В.* Новый орган по альтернативному разрешению финансовых споров в Индонезии – подразделение Банка Индонезии («*Division of Consumer Protection Payment System*») // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: Сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 26–34.
2. *Ситкарева Е.В.* Альтернативное урегулирование финансовых споров в Индонезии // Сравнительно-правовые аспекты правоотношений гражданского оборота в современном мире: сборник статей Международной научно-практической конференции памяти проф. В.К. Пучинского. 13 октября 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 85–93.
3. *Протопопова О.В.* Правовое регулирование финансовой системы Гонконга: новые стратегии развития 2017 года // «Черные дыры» в российском законодательстве». М., 2017. № 5. С. 23–27.
4. *Фролова Е.Е.* Правовое регулирование альтернативного разрешения споров между поставщиками и потребителями финансовых услуг в Сингапуре // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. Т. 42. № 24 (273). С. 159–164.

¹⁵ *Фролова Е.Е.* Правовое регулирование альтернативного разрешения споров между поставщиками и потребителями финансовых услуг в Сингапуре// Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. Т. 42. № 24 (273). С. 159-164.

5. *Фролова Е.Е.* Механизмы действия инструментов денежно-кредитной политики Китая в первом десятилетии XXI века // Перспективы развития юридической науки, практики и образования в Азиатско-Тихоокеанском регионе: материалы международной научно-практической конференции. 2015. С. 174–189.

6. Bank Indonesia (“BI”) Regulation Number 19/12/PBI/2017 regarding the Provision of Financial Technology, dated November 30, 2017. (на индонез. яз.) URL: <https://www.bi.go.id/id/peraturan/sistem>. (дата обращения: 26.03.18).

7. *Yustikania Indira, Husein Zacky Zainal.* BI introduces FinTech ‘sandbox’ to support innovation. Assegaf Hamzah & Partners. URL: <https://www.rajahtannasia.com/media/2990/ahpclientupdate-2january2018.pdf> (дата обращения: 20.03.18).

8. Indonesian fintech in 2018: Better regulation, stronger ecosystem. URL: <https://www.techinasia.com/indonesian-fintech-in-2018> (дата обращения: 22.03.18).

9.

10. *Kuswara Harry.* Indonesian Central Bank Regulates Financial Technology. URL: <http://blog.ssek.com/index.php/2017/12/indonesian-central-bank-regulates-financial-technology/> (дата обращения: 12.03.18).

11. Sagrado Maria and others. The Rise of Financial Technology In Indonesia. Advisory – (22 January 2018) URL: [http://www.makarim.com/uploads/997184_Advisory%20-%20The%20Rise%20Of%20Financial%20Technology%20In%20Indonesia%20\(22%20January%202018\).pdf](http://www.makarim.com/uploads/997184_Advisory%20-%20The%20Rise%20Of%20Financial%20Technology%20In%20Indonesia%20(22%20January%202018).pdf) (дата обращения: 14.03.18).

12. *Tisnadisastra Abadi Abi, Notonegoro Raja and Broztito Yosef.* Fintech. Indonesia (Published: September 2017). URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/92/jurisdiction/42/fintech-indonesia/> (дата обращения: 15.03.18).

Сергей Русланович Чеджемов,
доктор педагогических наук, профессор
кафедры теории и истории государства и права
Северо-Кавказского горно-металлургического института,
Северо-Осетинского госуниверситета им. К.Л. Хетагурова,
srchedgemov@mail.ru

**М.М. КОВАЛЕВСКИЙ О СУДОПРОИЗВОДСТВЕ
ПО АДАТАМ КАК ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ СПОРОВ
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОМ ОСЕТИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

В статье раскрывается ранее не исследованный аспект применения судопроизводства по адату, как публично-правовой механизм в дореволюционном праве Российской империи. Автор приходит к выводу о том, что в решении имущественных споров среди членов осетинского общества нормы адата постепенно вытеснялись положениями российского гражданско-правового законодательства.

Ключевые слова и фразы: М.М. Ковалевский, обычное право осетин, адаты, юридический быт, интеллигенция, суд и процесс, аккультурация.

В дореволюционном прошлом в осетинских селах существовали суды, действовавшие на основе обычного права – адатов¹. Статьи 69–84 описывали суд и процесс по адату. К суду (по осетински *тархон*), обращались в случае, если истец и ответчик желали решить проблему в соответствии с адатом. Судьями становились лица только мужского пола и пожилого возраста. Выдающийся российский юрист XIX – начала XX веков М.М. Ковалевский отмечал, что постановления суда по адату у осетин были лишены «той санкции, какая в последующую эпоху вызывает собой беспрекословное подчинение ей тяжущихся (судящихся. – прим. С. Ч.) сторон»². Его постановления были не более, чем рекомендательные приговоры.

Сопоставляя институт посредничества в судебных разбирательствах, у различных народов, М. Ковалевский подчеркивал, что посредничество осуществлялось исключительно членами учено-

¹ Леонтович Ф. И. Адаты осетин. Одесса, 1883.

² Ковалевский М. М. Современный обычай и древний закон. М., 1886. С. 200.

религиозного сословия. Ему удалось выявить общие черты суда у русских и у осетин. У этих народов суд ничего не имел общего со сходами, или как их называли в Осетии – «ныхасами». В осетинском праве необходимым элементом для совершения любых сделок признавалось наличие медиаторов, по-осетински – фидарта. Задача медиаторов – фидарта заключалась в выполнении решения суда. Это были своеобразные судебные исполнители, если исходить из современного правового определения.

Одним из основных элементов осетинского судопроизводства была присяга. Статья 23 определяла простейший вид присяги. Присягающий, ударяя собаку, говорил: «Пусть она будет за моего покойника»³. Так же, как и в российском праве, она рассматривалась в качестве доказательства и вместе с тем была для обвиняемого элементом защиты. Если обвиняемый отрицал свою вину, суд непременно выносил решение о самооправдании присягой. Сила присяги была исключительно велика. Она принималась в крайне редких случаях, к тому же именем наиболее почитаемого в данной местности святого или прахом покойника-родственника.

Осетинский суд мог рассматривать только те дела, которые затрагивали интересы различных родов. Обычное право осетин предусматривало единоличное право главы семьи заключать договоры, предметом которых являлось имущество семьи, однако уже в середине XIX судьи стали требовать согласия всех взрослых совершеннолетних мужчин дома.

Сам судебный процесс заседания проходил следующим образом: обе стороны садились по разные стороны на таком расстоянии, чтобы их разговоры не были слышны другой стороне. Для судебного обращения стороны избирали посредников (по-осетински *минавар-лагта*). В зависимости от сложности дела количество их колебалось от 1 до 5. Когда стороны приходили к общему мнению, то приступали к выбору судей (по-осетински *тархон-лагта*). По обычаю, сторона истца выбирала на одного члена суда больше, чем сторона ответчика. Количество судей даже при разрешении таких важных дел, как убийство не превышало 9 человек.

³ Ковалевский М.М. Современный обычай и древний закон. М., 1886. С. 145.

Согласно ст. 72 адатов, каждая из сторон имела право не согласиться с предложением той или иной кандидатуры в качестве судьи. В этом случае предлагалась новая кандидатура и так было до того времени, пока состав суда не был полностью сформирован. После этого суд приступал к работе, т.е. он фактически оглашал уже заранее принятое решение посредников. Не называя точного размера штрафа, суд требовал предоставить поручителей (по осетински *фидарта*).

Поручитель не мог отказаться от выполнения возложенных на него обязательств, ибо в начале судебного процесса они клятвенно заявляли о своей готовности исполнить решения суда независимо от того, в чью пользу будет вынесен приговор. Заочные решения не принимались. В случае неявки одной из сторон процесс мог откладываться на неопределенно долгое время. Учитывая то, что проигравшая сторона могла не исполнять решения суда, члены третейского суда требовали от сторон уплаты части выкупа. Поручители являлись гарантами исполнения приговора. Согласно ст. 76, во избежание отказа со стороны поручителей от своих обязанностей, суд избирал со стороны истца и со стороны ответчика по одному свидетелю (по-осетински *авдасан-лагта*). Их деятельность была оплачиваемой.

Согласно адатам осетин 1836 года, вопросы, относящиеся к вещному праву, излагались в ст.ст. 24–25. Адаты осетин четко разграничивали сделки на три вида – дарение, обмен и куплю-продажу. Для каждого этого правового явления в осетинском языке существовали определенные термины, схожие с современными. Помимо них существовало понятие ссуды – займа, которые оформлялись в виде долгового соглашения. Осетинское долговое соглашение включало в себя и ссуду и заем.

Статья 24 провозглашала необходимость сохранения семейно-хозяйственных отношений. Сыновья, в случае отдаления от родителей, навлекали на себя позор. Хозяином имения признавался отец, независимо от того, являлось ли его имение полученным по наследству или приобретенным. Он был его полновластным хозяином и единолично решал имущественные, хозяйственные и наследственные вопросы, даже обладая правом полностью обделить законных наследников-сыновей.

Дочери, даже в отсутствие сыновей, наследницами быть не могли. Следовательно, хозяин владения мог быть полновластным хозяином лишь в рамках обычая. Его право умирало вместе с ним в тех случаях, когда его завещание шло в противоречие с адатом и он завещал свое имение дочерям или жене.

Согласно 25 пункту адатов, в случае смерти хозяина, имение, не имевшее наследников, в течение года принадлежало жене для отправления поминок. После этого имение переходило к ближайшему родственнику по мужской линии. Если у покойного были незамужние дочери, то они переходили в семью родственников, где жили до замужества, а жене для пропитания выделялась часть стоимости имения. В этих нормах обычного права отразилось отношение к земле, как высшей ценности, хотя, сравнивая с земельным правом, существовавшим в русской крестьянской общине, следует сказать, что в Осетии личное право на землю выражено гораздо рельефнее, так как земельный надел мог стать объектом купли-продажи.

Среди видов дарения в Осетии Ковалевский М.М. отмечает дарение всего имущества в пользу близких, а при их отсутствии в пользу дальних родственников с обязанностью последних обеспечивать пожизненное существование дарителя, а после его смерти устроить по нему поминки, различные виды которых у осетин продолжались не один год.

Сделки, совершаемые согласно адатам осетин, в большинстве своем носили обрядовый характер. Так, при решении земельных споров, судьи брали в руку камень, заворачивали горсть земли в полу черкески и т. д. Обязательным условием для покупателя было устроить поминки в честь предков продавца, поскольку считалось, что с отчуждением собственности осетин теряет своих мертвых, которые, по народному поверью и в могилах не переставали радовать об интересах семьи и охранять семейное достояние.

«Отсутствие письменности не позволило осетинам перейти самостоятельно к замене древнейших видов формальных договоров наипростейшим способом их заключения, составлением письменной записи, – отмечал М.М. Ковалевский. Если в последнее время документы и попадаются в среде осетин, составленные частью на арабском, частью на русском языке, то в этом нельзя не видеть прямого влияния, с одной стороны, писанного закона маго-

метан, так называемого шариата, с другой русской юридической практики. Сам термин «джи-ниг», слово, испорченное из русского, – «книга», который осетины употребляют для обозначения письменных документов, лучшее доказательство тому, что своим появлением последние обязаны русскому влиянию»⁴.

Статьи 123 и 124 касались финансово-правовых сторон жизнедеятельности осетинского общества. Их анализ характеризует определенную развитость товарно-денежных отношений. Так, согласно ст. 123, за взятые в долг деньги выплачивались 25 % в год, а в последующем начислялись проценты на проценты. За взятую в долг меру хлеба полагалось отдать 1¹/₂ меры хлеба, а через 2 года 2¹/₄ меры.

Если в долг была взята корова, то через год возвращалась корова с телятком. Баранов можно было брать в долг только сроком на три года. По истечению этого срока, заимодавец вначале выбирал сам то число баранов, которое отдавал в долг, а затем остальных разделяли поровну с займодержателем⁵.

Ст. 78 Адамов осетин допускала, что плата по решению суда растягивалась на неопределенное количество лет. Она фактически могла пережить ответчика и, в таком случае, переходила по наследству от отца к сыну, а в случае бездетности его, то к брату покойного. Статья 79 предусматривала возможность начисления пени по истечении года, в течение которого не была уплачена определенная часть долга. Статья 82 устанавливала, что при рассмотрении дел о наследстве, в суде собирались лишь одни родственники. Статья 83 предусматривала возможность применения духовного суда и присяги. Они использовались в тех случаях, когда не было веских доказательств, а обвинение основывалось только на подозрениях. Судебные решения подлежали официальному оглашению, а исполнение было строго обязательно для всех. Судебная практика не кодифицировалась, хотя отдельные элементы прецедентного права в обычном праве осетин прослеживаются в виде народных песен, в которых торжествует закон и справедливость.

⁴ Ковалевский М. М. Современный обычай и древний закон. М., 1886. С. 177.

⁵ Леонтович Ф.И. Адамы осетин. Одесса, 1883. Ст. 123–124.

Судебные разбирательства для каждого отдельного осетинского общества происходили в определенных местах; как правило, около святилищ. Например, известный во всей Осетии Дагомский суд заседал на небольшой площадке около святилища «Мадизан». Этот суд состоял из посредников-медиаторов («таерхоны лагтæ») селений Дагом, Цмад, Урсдон. Здесь судились жители селений Унал, Дагом, Цми, Холст, Донысар. Для пересмотра своих дел сюда обращались жители различных мест Осетий. Судебным местом для жителей Цея, Бада, Садона и Нузала являлось святилище Нузал. Общим для жителей Наро-Мамисонской котловины был суд в Узаге и т.д.

В это же время в селах Осетии были образованы сельские суды, действовавшие на основании норм обычного права и особого положения об аульных обществах. Данное «Положение...» предполагало создание сельских судов по следующему принципу: сельский сход избирал 7 судей не моложе 35 лет; его ведению подлежали все жители села кроме тех, кто принадлежал к привилегированным сословиям и пользовался особыми правами. В компетенцию суда входили такие вопросы, как тяжбы между жителями, нарушения общественного приличия, умышленная запашка чужого поля, порча заборов, изгородей и т.п.

Круг рассматриваемых сельским судом вопросов в значительной степени был обусловлен потребностями общества и его социально-экономическим развитием. Это свидетельствует о возросшей правовой культуре осетин, пытавшихся через суд отстоять свои права. Так, например, разбирались тяжбы и споры по займам, покупкам, продажам, всякого рода торговым и денежным сделкам, завещаниям, дарениям и т.д.

В селении Дур-Дур в 1910 году сельский суд приговорил к изгнанию из села приказчика, служившего в лавке у Кибизовых за неоднократные обмеры и обвесы жителей. Житель того же села Муриев Т. рассказывал, что сельский суд состоял из пяти человек (Кадзасов, Дзантиев, Абаев, Дзедаев, Дзотов). Это были зажиточные люди. Жители селения неоднократно обращались в этот суд с жалобами, которые далеко не всегда разбирались или разбирались необъективно. Например, в лавке Гисо Елеева всегда продавались конфеты и другие сладости. Жители жаловались, что Елеев обманывает их детей, часто обвешивает, обсчитывает. Судьи, не желая

портить отношения с богатым и влиятельным лицом, отделялись от жалоб уверениями, что установить это невозможно, так как товар не штучный, а весовой, или тем, что дети наговаривают на продавца⁶.

Подобные факты нередко имели место в деятельности суда, и это способствовало тому, что он утрачивал доверие крестьян. Они стали обращаться к старосте, писали жалобы в сел. Алагир и т.д. Судами разбирались случаи умышленной растраты работником или приказчиком хозяйского имущества или продажи испорченных продуктов питания. Так, сельский суд в сел. Кобан, в 1908 г., расследовав дело работника магазина Апаевых, оштрафовал его на 4 рубля за нехватку керосина. Без разбирательства не обходились даже самые незначительные жалобы и претензии по денежным делам, как между односельчанами, так и между жителями разных сел Осетии.

Сельский суд разрешал и такие вопросы, как проступки против личной безопасности односельчан, порча воды в реках, канавках, колодцах, изувечение скота, кража, мошенничество. В качестве меры пресечения сельский суд применял: денежные штрафы на сумму не более 6 рублей, принудительные работы, арест на срок не более 8 дней. В период с 1871 по 1897 год в Осетии был только один мировой судья, юрисдикция которого распространялась на 100 тысяч человек, из которых больше половины находились в недоступных горных ущельях. В 1897 году был учрежден еще один судебный участок в городе Владикавказе.

Адаты осетин в значительной мере кодифицировали обычное право осетин, что способствовало утверждению основ гражданской жизни в крае, однако суд по адату, как публично-правовой механизм регулирования имущественных споров в дореволюционном осетинском обществе, остался вне рамок нашего предыдущего исследования⁷. Между тем эта важная проблема в понимании пра-

⁶ Канукова З.В. Этнография осетинского пореформенного села. Владикавказ, 1992. С. 84.

⁷ Чеджемов С.Р. Адаты осетин как публично-правовой механизм аккультурации осетинского народа // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы. Всероссийской конференции, посвящённой памяти профессора Н.А. Куфаковой. 6 апреля 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 290–299.

вовой аккультурации народов России в дореволюционной прошлом.

Исходя из вышеизложенного мы приходим к выводу о том, что в решении имущественных споров среди членов осетинского общества нормы адата постепенно вытеснялись положениями российского гражданско-правового законодательства. Это стало возможным благодаря тому, что положения общероссийского права, став частью юридической психологии судей, находили свое выражение в решениях судов.

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

НЕДОСТАТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ САМОЗАНЯТЫХ

На основе анализа налогового законодательства, законодательства о социальном страховании и о занятости населения выявлены противоречия в правовых актах, касающиеся статуса лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой (самозанятых, и пробелы в государственном регулировании. Предложено направление совершенствования законодательства по рассмотренным вопросам.

Ключевые слова: занятость населения; налоги; самозанятые; страховые взносы.

С 90-х гг. XX в. среди лиц, создающих валовый национальный продукт, занимающихся экономической деятельностью стали выделять так называемых самозанятых (лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой).

Не вступая в дискуссию о содержании этого понятия, отметим, что в отсутствие четкого определения они формально не входят в число занятых по ст. 2 Закона Российской Федерации от

19 апреля 1991 г. №1032-І «О занятости населения в Российской Федерации»¹.

На самозанятых не распространяются никакие меры поддержки малого предпринимательства – финансовой, имущественной, консультационной, в сфере образования и т.д., – так как они не входят в число субъектов малого и среднего предпринимательства (ст. 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»²).

Трудовой кодекс как основной источник регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, хотя и провозглашает в ст. 11, что *«Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, также применяются к другим отношениям, связанным с использованием личного труда, если это предусмотрено настоящим Кодексом или иным федеральным законом»*, но тут же оговаривается, что *«Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на ... лиц (если в установленном настоящим Кодексом порядке они одновременно не выступают в качестве работодателей или их представителей)»*. Не уделено никакого внимания самозанятым в Раздел XII ТК «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников».

Это значит, что на них не распространяются нормирование рабочего времени и времени отдыха, правила об охране труда. Мы не нашли никаких упоминаний о таком нормировании и об ответственности за нарушения норм ТК самозанятыми ни в нормативно-правовых актах, ни в материалах Федеральной службы по труду и занятости, ни в судебных делах.

Нормы Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»³ распространяются только на работодателей и наемных работников⁴.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 4006.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст.3803.

⁴ См. также: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.03.2011 г. № 2 «О применении судами законодательства об обязательном социальном

Казалось бы, самозанятый берет на себя риск переработки, травм на производстве и профессиональных заболеваний. Но в случае заболевания, травмы, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, любого основания потери трудоспособности он вправе обращаться за оказанием медицинских услуг в том числе в бюджетные медицинские организации, за социальным обеспечением к государству. А учет его вины современным законодательством не предусмотрен.

Обращаем особое внимание на то, что действие Федерального закона от 16 июля 1999 г. №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁵ распространяется на лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, и на иные категории граждан в случае, если законодательством Российской Федерации предусматривается уплата ими или за них страховых взносов на обязательное социальное страхование (ст. 1).

У лиц, самостоятельно обеспечивающих себя работой, отношения по обязательному социальному страхованию возникают с момента уплаты ими страховых взносов, если иное не установлено федеральными законами (ст. 9 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования»).

Тарифы страховых взносов устанавливаются НК и в 2017–2020 годах составляют (ст.ст. 419, 425, 426 НК):

А) для физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями

1) на обязательное пенсионное страхование:

в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование – 22 процента;

свыше установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование – 10 процентов;

2) на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в пределах

страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Бюллетень Верховного Суда РФ. Май, 2011. № 5.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов по данному виду страхования – 2,9 процента;

на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности в отношении выплат и иных вознаграждений в пользу иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в Российской Федерации (за исключением высококвалифицированных специалистов в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов по данному виду страхования – 1,8 процента;

3) на обязательное медицинское страхование – 5,1 процента.

При этом сумма взносов к уплате зависит от того, превысил доход установленный лимит или нет.

В 2018 году страховые взносы по-прежнему рассчитывают, исходя из начислений «физикам», установленных лимитов облагаемой базы и ставок. Процентная ставка взносов напрямую зависит от суммы, облагаемой страховыми взносами.

Для индивидуальных предпринимателей, адвокатов, медиаторов, нотариусов, занимающихся частной практикой, арбитражных управляющих, оценщиков, патентных поверенных и иных лиц, занимающихся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой (т.е. лиц, которые часто объединяют в одну группу с самозанятыми) и не производящих выплат и иных вознаграждений физическим лицам прописан фиксированный размер взносов (ст. 430 НК).

Несмотря на активные заверения политиков в необходимости поощрения выхода самозанятых из «теневой» экономики, пониженные тарифы страховых взносов (ст. 427 НК) предусмотрены только для некоторых индивидуальных предпринимателей, но не для самозанятых.

Еще одна спорная норма – страхователи из числа самозанятого населения освобождены от сдачи отчетности в ПФР. В результате в расчет пенсионного стажа берутся исключительно периоды, за которые внесены обязательные платежи в ПФР. А принцип новой пенсионной системы Российской Федерации – каждый

получает пособие, пропорциональное вкладу в формирование солидарного бюджета (кроме льготников).

Ассоциация негосударственных пенсионных фондов (АНПФ) предложила Правительству РФ рассмотреть возможность полного перехода самозанятого населения и индивидуальных предпринимателей на негосударственное пенсионное обеспечение, объясняя свою инициативу стремлением прекратить ущербную практику субсидирования пенсий самозанятых и индивидуальных предпринимателей за счет работников других отраслей и пенсионеров⁶.

Сложен вопрос об уплате самозанятыми налогов.

Активно обсуждается п. 70) ст.217 НК «Доходы, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения)» согласно которому в 2017 и 2018 году не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) (при условии уведомления налогового органа в соответствии с п. 7.3 ст. 83 НК и непривлечения наемных работников) доходы в виде выплат (вознаграждений), полученных физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, от физических лиц за оказание им следующих услуг для личных, домашних и (или) иных подобных нужд:

– по присмотру и уходу за детьми, больными лицами, лицами, достигшими возраста 80 лет, а также иными лицами, нуждающимися в постоянном постороннем уходе по заключению медицинской организации;

– по репетиторству;

– по уборке жилых помещений, ведению домашнего хозяйства.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены также иные виды услуг для личных, домашних и (или) иных подобных нужд, доходы от оказания которых освобождаются от налогообложения в соответствии с настоящим пунктом.

Но эти виды деятельности осуществляются, как правило, на основании договоров (гражданско-правовых) с самими услугополучателями, специализированными фирмами или третьими заинтересованными лицами (родственниками услугополучателей, ор-

⁶ URL: <https://news.ners.ru/npf-nacelilis-na-samozanyatyh.html>

ганов опеки и попечительства, органов социальной защиты) и их отнесение именно к деятельности самозанятых не убедительно. Может быть, ажиотаж в прессе вызвала именно новелла налогового законодательства и проведение аналогии с заявлением В.В. Путина 21 сентября 2016 г. на заседании Совета по стратегическому развитию о том, что самозанятых граждан на два года нужно освободить от уплаты налогов и обязательных взносов⁷. Ведь так активно не обсуждают п.п.13, 14, 15 той же статьи об освобождении от налогообложения (при определенных условиях):

– доходов от продажи выращенной в личных подсобных хозяйствах, находящихся на территории Российской Федерации, продукции животноводства (как в живом виде, так и продуктов убоя в сыром или переработанном виде), продукции растениеводства (как в натуральном, так и в переработанном виде),

– доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также от производства сельскохозяйственной продукции, ее переработки и реализации,

– доходов от реализации заготовленных физическими лицами дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), недревесных лесных ресурсов для собственных нужд.

Хотя, на наш взгляд, деятельность домохозяйств, как их принято называть в экономике и социологии, ближе к деятельности самозанятых, т.к. реализуется результат, изготовленный, собранный, полученный на свой страх и риск, а не по заранее заключенному договору.

Может быть, низкое количество уведомлений налоговых органов⁸ несмотря на широко рекламируемую налоговую амнистию, связано с плохо продуманным взаимодействием налогового и пенсионного законодательства (вряд ли этот период будет зачтен в

⁷ Путин поручил освободить самозанятых от налогов // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2016/09/21/putin-poruchil-osvoboditsamozaniatyh-grazhdan-ot-nalogov.html>

⁸ Ежемесячная статистическая информация о представленных физическими лицами в налоговые органы уведомлениях об осуществлении деятельности по оказанию услуг физическим лицам для личных, домашних и (или) иных подобных нужд. URL: [https:// www.nalog.ru/](https://www.nalog.ru/)

страховой пенсионный стаж), с сомнительным будущим (предполагается, что эти лица прекратят свою деятельность или получат статус индивидуального предпринимателя), с боязнью ответственности (привлечение к налоговой ответственности за прошедший период) и с неоформленным до конца в законе статусом самозанятых.

Представляется необходимым определить категорию самозанятых, как, например, предлагал Минюст РФ на сайте проектов нормативно-правовых актов путем внесения изменений в ст. 2 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации». Минюст РФ разработал следующие критерии отнесения к категории самозанятых граждан: 1) физическое лицо, самостоятельно осуществляющее на свой риск направленную на систематическое получение прибыли деятельность по оказанию услуг, выполнению работ для физических лиц, основанную исключительно на личном трудовом участии, в том числе во время, свободное от исполнения обязанностей по трудовому договору; 2) не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя; 3) достигшее 16 летнего возраста; 4) представившее уведомление об осуществлении указанной деятельности в налоговый орган в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Следует распространить такой принцип осуществления обязательного социального страхования как всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий (ст. 4 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования») на все сферы взаимоотношений самозанятых и государства.

После законодательного закрепления критериев самозанятых граждан и принципов правового регулирования отношений с их участием можно переходить к разработке пакетных изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях определения правового статуса и регламентации деятельности самозанятых на уровне не хуже чем у индивидуальных предпринимателей, а в лучшем случае – на одинаковом уровне для всех занятых в экономике.

Светлана Михайловна Миронова,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
финансового и предпринимательского права
Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС,
г. Волгоград, Российская Федерация,
smironova2017@gmail.com;
Анна Сергеевна Колесова,
магистрант кафедры финансового
и предпринимательского права,
Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС,
г. Волгоград, Российская Федерация,
Anutakolesova@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЛОКИРОВКИ БАНКОВСКИХ СЧЕТОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Обращается внимание на проблему блокировки банковских счетов по основаниям, предусмотренным федеральным законом № 115-ФЗ. Проводится анализ законодательства и судебной практики, выявляются основания для блокировки счетов. Делаются выводы о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, и установления механизма защиты прав физических и юридических лиц при проведении банковских операций.

Ключевые слова: блокировка расчетного счета; легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем; Центральный Банк РФ; финансовая безопасность; банковские операции; защита прав предпринимателей.

Процессы глобализации и интеграции России в мировую экономику, расширение направлений банковской деятельности, усиление конкуренции в банковской сфере, неразвитость финансовых рынков и инфраструктуры, внедрение новых информационных технологий, несовершенство действующего законодательства, коррупция и криминализация экономики ставят перед банковской системой новые задачи, влекут за собой появление ранее не характерных угроз и рисков. Одной из основных задач по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года называется «проти-

водействие переводу безналичных денежных средств в теневой оборот наличных денежных средств и легализации доходов, полученных преступным путем от предикатных экономических преступлений»¹. Данная тема становится предметом многочисленных научных исследований².

Проблема легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, является одной из самых сложных в настоящее время. Именно поэтому российские власти принимают целый ряд мер для решения данной проблемы, в том числе в сфере расчетов между физическими и юридическими лицами, проведения банковских операций. В последнее время участились случаи, когда банк отказывает в проведении расходных операций или вовсе блокирует счет клиента. Так, например, в 2014 году число предпринимателей, которым «посчастливилось» столкнуться с данной ситуацией составляло 6%, а по результатам за 2017 год это число увеличилось до 25%. На рост данного показателя оказал влияние факт передачи списков клиентов от ЦБ, в отношении которых были применены отмена операции или блокировка счета.

Приостановление операций по счету означает фактическую блокировку всей деятельности предпринимателя или юридического лица и влечет за собой риск многих неблагоприятных последствий (невыполнение своих обязательств перед контрагентами, и, как следствие, штрафы, неустойки и предъявление исков, невыплата зарплаты работникам, приостановление производства и пр.). Как показывает практика, исключений в зависимости от сфер деятельности нет. Данная проблема касается всех.

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

² См., например: Гузнов А.Г. Основные и специальные обязанности кредитных организаций в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Финансовое право. 2016. № 1. С. 11–18; Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 48–54; Шильдина М.В. Блокировка электронных кошельков пользователей платежных систем. Мнение судов // Российский судья. 2016. № 11. С. 14–16; Шохин С.О. Проблемы правового обеспечения борьбы с легализацией незаконно полученных доходов в Евразийском экономическом союзе // Юрист. 2018. № 1. С. 52–56 и др.

Принимая решения в отказе или блокировке расчетного счета, банк опирается на действующее законодательство, а именно на пункт 11 статьи 7 закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»³.

Данным Федеральным законом определены два случая, в которых организация или индивидуальные предприниматели могут получить отказ:

– клиент по требованию банка отказался предоставлять запрошенные документы, касающиеся проведению финансовой операции;

– у работников банка при выполнении контрольных процедур возникли подозрения, что операция совершается в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма.

В содержании данного Федерального закона также отражены операции, подлежащие обязательному контролю со стороны банков, а именно:

1. Операция с денежными средствами или иным имуществом совершаемые на сумму от 600000 рублей

1.1 операции с денежными средствами в наличной форме;

1.2 зачисление или перевод на счет денежных средств, предоставление или получение кредита (займа), операции с ценными бумагами в случае, если хотя бы одной из сторон является физическое или юридическое лицо, имеющее соответственно регистрацию, место жительства или место нахождения в государстве (на территории), которое (которая) не выполняет рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ);

1.3 операции по банковским счетам (вкладам);

1.4 иные сделки с движимым имуществом;

³ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

2. Операции, связанные с приобретением или продажей недвижимости, подлежат обязательному контролю, если они совершаются на сумму 3 млн руб. и более.

3. Операция по получению некоммерческой организацией денежных средств в размере от 100 000 рублей.

Как показывает практика, банк может приостановить операции и на незначительные суммы, в том случае, если он сочтет их «подозрительными». В отношении данных операций, банкиры опираются на «Положение о требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁴.

Список данных операций достаточно обширный, при всем при этом, каждая кредитная организация может вносить в него собственные корректировки, дополняя и расширяя список. Самыми распространенными поводами для приостановления операции являются следующие:

- блокировка счета при переводе денежных средств между счетами предпринимателя как физического и юридического лица;
- наличие больших оборотов при незначительных налоговых отчислениях.

Обзор судебной практики показал, что за 2017 г. банками было отказано в совершении почти полумиллиона операций своих клиентов на общую сумму 180 миллиардов рублей⁵. С проблемой столкнулись сотни тысяч предпринимателей, физических и юридических лиц.

Что же делать клиентам, если они попали в данную ситуацию? Даже в случае блокировки лицевого счета он дает возможность своему держателю распоряжаться им через платежные поручения. При этом, если банк получает подтверждения и запрашива-

⁴ Положение Банка России от 15.12.2004 г. № 445-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Вестник Банка России. 18.02.2015. № 14.

⁵ Обзор судебной практики о блокировке расчетного счета/отказе в открытии счета/отказе в проведении операции. URL: http://ukvpp.ru/archives/practice_review.pdf (дата обращения: 29.03.2018).

емые документы на совершенные операции, счет будет разблокирован. Однако все это занимает время и приносит большое количество неудобств.

Приведем примеры судебной практики по возникшим спорам.

В деле №А40-20955/17-137-183 общество обратилось с иском к банку, который после одного из платежных поручений потребовал предоставить огромный пакет документов о деятельности клиента за целый год, а после частичного предоставления документов и заявления о закрытии счета банк отказался переводить деньги общества на счет в другом банке. У общества «зависло» более 15-ти миллионов рублей. После обращения в суд банк перевел деньги общества, но удержал комиссию в размере 10 процентов. Суд признал, что запрос банка о предоставлении документов был необоснованным и указал, что доказательств неочевидности и запутанности операций клиента банк не предоставил, следовательно, неисполнение банком распоряжений клиента не может быть обосновано Федеральным законом № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Более того, суд указал, что данный закон не содержит никаких штрафных санкций за его неисполнение и поэтому удержание банком комиссии в размере 10 процентов от суммы перевода является незаконным⁶.

В деле А40-60680/17-97-600 ИП безуспешно пытался вернуть деньги, которые банк неоднократно отказывался перевести со счета ИП в адрес юридических лиц. Так, меньше чем через месяц после регистрации ИП на его счет от 3-х юридических лиц тринадцатью платежами в один день было переведено 28 мл руб., после чего в тот же день ИП поручил банку перевести почти все поступившие деньги на свой счет. Банк счел этот платеж подозрительным и запросил у ИП различные документы от договоров с контрагентами до подтверждения того, что выполненные работы оценены по среднерыночной стоимости, а у контрагентов были права на помещения, где выполнялись ремонтные работы (для всех трех контрагентов ИП делал ремонт по одному и тому же адресу в Тамбовской области). ИП предоставил часть документов, но банк это

⁶ Там же.

не устроило. Через день ИП изменил свои намерения и попросил банк перевести 21 млн в пользу ООО за приобретенные строительные материалы. Однако банк указал на отсутствие у ИП складских помещений для хранения приобретенных материалов на такую большую сумму и делал вывод о подозрительности сделки. Суд согласился с банком по всем озвученным позициям⁷.

Таким образом, отказ в проведении операций, блокировка счета могут быть осуществлены банком только в том случае, если у него есть реальные основания считать данные операции подозрительными.

Следует отметить, что действующее законодательство имеет ряд недоработок в данном вопросе. Так, например, большие обороты и маленькие остатки по счетам возникают у оптовиков при совершении их обычной деятельности, и они считаются сомнительными. То есть действующее законодательство не определяет специфику конкретных организаций и индивидуальных предпринимателей, что и является причиной невозможности совершения многих операций.

Для банков финансовая отчетность их клиентов является одним из важнейших документов, из которых они черпают информацию о компании. Обычно банки интересуются отчетностью компаний в трех случаях, и в каждом они анализируют разные показатели и смотрят на разные аспекты отчетности⁸.

1. При открытии счета, чтобы убедиться, что компания работающая;

2. Валютный контроль и просто при общем контроле – здесь нужны подтверждения правильности операций;

3. Кредитование. Банк будет тщательно анализировать все показатели в динамике, чтобы убедиться в устойчивости бизнеса клиента.

⁷ Обзор судебной практики о блокировке расчетного счета/отказе в открытии счета/отказе в проведении операции. URL: http://ukvpp.ru/archives/practice_review.pdf (дата обращения: 29.03.2018).

⁸ Что хотят найти банки в отчетности малых и средних предприятий. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/blogs/2017/05/10/689235-naiti-banki-otchetnosti-malih> (дата обращения: 20.04.2018).

Так как операции имеют распространённый характер, специалистами банка были определены основные моменты, которые интересуют банки в финансовой отчетности компаний.

1. Достоверность отчетности – существует ли она на самом деле и сдана ли в налоговую инспекцию.

2. Структура активов и обязательств, капитал, выручку, прибыль и динамику этих показателей, основные статьи баланса – запасы, дебиторскую и кредиторскую задолженности, кредиты банков, на изменение структуры баланса, а также статьи отчета о прибылях и убытках, их динамику и изменение структуры. Анализ этих статей покажет, насколько эффективно ведет бизнес компания, есть ли у владельцев стратегия развития и как они ее реализуют.

3. Договорные обязательства компании по ранее взятым кредитам (ковантные условия). Этот документ содержит список четко установленных действий, которые заемщик обязан выполнять либо не выполнять в течение всего срока кредитного договора. Этих требований для компаний малого бизнеса существенно меньше, чем для крупного, но они есть: это могут быть, например, размер кредитной нагрузки или неснижаемого собственного капитала.

4. Анализ внебалансовых обязательств, в частности выданных компанией поручительств, оформленных залогов, обязательств по лизинговым платежам, помогает понять, каких активов компания может лишиться в случае неисполнения договоров, которые гарантированы этим имуществом.

5. Оценивает банк и структуру расходов компании, а также ее исковые требования к кредиторам и предъявленные ей иски. Эти сведения позволяют банку выявить риски, которые впоследствии могут оказать существенное влияние на платежеспособность компании.

6. Информация о размере заработной платы, которая также содержится в отчетности. Компанию, у которой слишком маленький для масштаба ее деятельности фонд оплаты труда, могут заподозрить в отсутствии реальной деятельности, ведь для ведения реального бизнеса у компании с большими оборотами должно быть достаточное количество сотрудников. А низкий размер зарплат сотрудников, не соответствующий прожиточному минимуму, ско-

рее всего, расскажет о том, что организация практикует серые схемы выплат и скрывает реальные доходы⁹. Очень важны также открытость компании и готовность к честному взаимодействию.

Возникает вопрос, что делать, если клиент считает действия банка неправомерными? Жалоба на действия банка может быть подана в Центральный банк РФ либо его региональное отделение как орган, осуществляющий контроль и надзор за деятельностью банков. Кроме того, жалобы могут быть направлены в Роспотребнадзор, прокуратуру, Федеральную антимонопольную службу.

Также компания может обратиться с иском о понуждении банка совершить спорные финансовые операции (например, о возложении обязанности исполнить распоряжение по списанию денежных средств со счета) в арбитражный суд по месту нахождения банка. Следует отметить, что в силу ст. 65 АПК РФ именно на банк «возложена обязанность по доказыванию того, что совершаемые клиентом перечисления (как сделки) противоречат закону, то есть имеют запутанный или необычный характер, не имеют очевидного экономического смысла или очевидной законной цели, не соответствуют целям деятельности организации, установленным учредительными документами этой организации»¹⁰.

В то же время суды не всегда встают на сторону предпринимателей в данном вопросе, мотивируя свои решения публичным интересом по защите финансовой безопасности государства. В связи с этим решение по защите прав при блокировке счетов физических лиц, предпринимателей и организаций поднимается на самом высшем уровне. Так, 7 марта 2018 года Президент РФ В.В. Путин по итогам встречи с женщинами-предпринимателями утвердил Перечень поручений, в котором, в частности, дано поручение Правительству РФ совместно с Центральным Банком до 1 сентября разработать текст соответствующих нормативных поправок, которые запретят финансовым организациям необоснованно останавливать безналичные расчеты, как физических лиц, так и организаций¹¹.

⁹ Там же.

¹⁰ См, например, Постановление АС Уральского округа от 25 сентября 2015 г. № Ф09-6389/15 // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Встреча с женщинами-предпринимателями. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56998> (дата обращения: 20.03.2018).

Уже в конце марта 2018 г. Банком России был определен порядок рассмотрения жалоб на отказ финансовых организаций от проведения операций или от заключения договора банковского счета (вклада)¹². Заявитель после получения от банка сообщения о невозможности устранения оснований, в соответствии с которыми было принято решение об отказе от проведения операции или об отказе от заключения договора банковского счета (вклада), вправе направить в межведомственную комиссию, в состав которой входят два представителя Росфинмониторинга и четыре представителя Банка России, заявление об обжаловании данного решения финансовой организации.

В приложении к Указанию приводятся перечень сведений, включаемых в заявление физического лица и прилагаемых к нему документов; перечень сведений, включаемых в заявление индивидуального предпринимателя или физического лица, занимающегося в установленном законодательством РФ порядке частной практикой, юридического лица, иностранной структуры без образования юридического лица и прилагаемых к нему документов.

Представляется, что принятие Указания ЦБ РФ является только одним из первых шагов в защите прав банковских клиентов при проведении ими расчетных операций по своим счетам и с использованием других банковских инструментов. Государство должно обеспечить баланс частных и публичных интересов, с одной стороны, осуществляя контроль за противодействием (легализацией) отмыванием доходов, полученных преступным путем в банковской сфере, а с другой стороны, по установлению действенного механизма защиты прав физических лиц, предпринимателей и организаций при проведении ими банковских операций.

¹² Указание Банка России от 30.03.2018 № 4760-У «О требованиях к заявлению, составе межведомственной комиссии, порядке и сроках рассмотрения межведомственной комиссией заявления и документов и (или) сведений, представленных заявителем, порядке принятия решения по результатам такого рассмотрения и порядке сообщения межведомственной комиссией о принятом решении заявителю и финансовой организации» // Вестник Банка России». 18.04.2018. № 33.

*Мурат Шахимович Кумуков,
юрист,
muratkumukov@gmail.com*

ПРИМЕНЕНИЕ КРЕДИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРОЦЕДУР ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье рассматриваются вопросы применения кредитными организациями процедур финансового мониторинга как средства противодействия коррупции. Уделяется внимание как нормативно-правовому регулированию процедур финансового мониторинга в преломлении к противодействию коррупции, так и правоприменительной практике в указанной области.

Ключевые слова и фразы: финансовый мониторинг, коррупция, процедуры финансового мониторинга.

Не вызывает сомнения тот факт, что коррупция – крайне опасное явление, которое поражает различные сферы общественных отношений, наносит непоправимый урон экономике, значительно снижает эффективность реализации государством поставленных задач и нанести репутационный ущерб государству.

Примерно с 70-х гг. XX века приходит понимание коррупции как комплексного явления, которое функционирует в определенной экосистеме факторов, способствующих его зарождению и распространению. Новый подход к построению системы противодействия коррупции позволил выявить значительный пласт ранее не задействованных инструментов противодействия коррупции, к числу которых можно отнести также контроль финансовых потоков государственных должностных лиц в части контроля доходов и расходов государственных служащих.

Важнейшим методом контроля финансовых потоков государственных должностных является выявление финансовых операций указанной категории лиц, которое обеспечивается путем применения инструментов финансового мониторинга.

Финансовый мониторинг представляет собой скоординированную деятельность уполномоченного органа, надзорных органов и хозяйствующих субъектов, направленную на недопущение незаконных доходов в легальный сектор экономики. Важнейшим звеном системы субъектов финансового мониторинга являются орга-

низации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, перечисленные в ст. 5 Федерального закона от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹ (далее – 115-ФЗ), в том числе: кредитные организации; страховые организации; ломбарды; организации, оказывающие посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества; микрофинансовые организации.

Следует отметить, что система финансового мониторинга направлена на выявление любых незаконных доходов, в том числе полученных в результате тяжких преступлений. Однако, доля коррупционных доходов неуклонно растет, о чем свидетельствуют многочисленные исследования в данной области. Также в России наблюдается переход к западной модели коррупции, для которой характерен отказ от низового взяточничества в пользу развития сферы теневых услуг и преступности в высших эшелонах власти². Происходящие процессы институционализации коррупции усиливают роль финансового мониторинга как способа выявления коррупционных доходов в среде государственных служащих.

Практический опыт свидетельствует о том, что наибольшему риску совершения операции, направленной на легализацию незаконных доходов, подвержены кредитные организации, как специализированные хозяйствующие субъекты, предлагающие широкий спектр финансовых услуг. Указанное обстоятельство обусловило принятие значительного количества правовых актов, регламентирующих процедуры, направленные на выявление и пресечение операций, целью совершения которых является легализация незаконных доходов, в том числе полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Применительно к кредитной организации, под процедурами финансового мониторинга следует понимать совокупность пред-

¹ Российская газета. 09.08.2001. № 151–152.

² Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-метод. пособие / Е.И. Добролюбова, А.В. Павлушкин, Э.Л. Сидоренко [и др.]; под. ред. В. Н. Южакова, А.М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2017 г. С. 25.

принимаемых кредитной организацией действий, направленных на оценку риска совершения операции в целях отмывания денег и финансирования терроризма, и его минимизацию посредством принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также договором с клиентом мер³.

Представляется, что указанный подход к определению процедур финансового мониторинга может быть универсальным, а его экстраполяция позволяет определить процедуры финансового мониторинга как совокупность действий субъекта финансового мониторинга, направленные на ПОД/ФТ.

Одной из базовых процедур финансового мониторинга, значение которой сложно переоценить, является процедура идентификации клиента, принимаемого на обслуживание субъектом финансового мониторинга.

Учитывая, что деятельность государственных служащих содержит значительные коррупционные риски, выявление среди клиентов субъектов финансового мониторинга лиц, относящихся к указанной категории, является гарантом принятия обоснованных в сложившихся обстоятельствах мер, направленных на минимизацию риска совершения операции в целях легализации доходов, полученных в результате совершения коррупционных деяний.

Как следует из положений 115-ФЗ, субъекты финансового мониторинга обязаны принимать обоснованные и доступные в сложившихся обстоятельствах меры по выявлению среди физических лиц, находящихся на обслуживании или принимаемых на обслуживание, иностранных публичных должностных лиц, должностных лиц публичных международных организаций, а также лиц, замещающих (занимающих) государственные должности Российской Федерации.

Результаты проведенной идентификации клиента определяют дальнейший объем действий субъекта финансового мониторинга, направленных на минимизацию риска совершения операции по легализации доходов, полученных в результате совершения

³ П. 4.1. «Положения о требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», утв. Банком России 02.03.2012 № 375-П.

противоправных действий. Так, в случае выявления среди принимаемых или обслуживаемых клиентов иностранных публичных должностных лиц (далее – *ИПДЛ*), субъект финансового мониторинга обязан: получить предварительное письменное решение руководителя или его заместителя, а также руководителя обособленного подразделения организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, о принятии ИПДЛ на обслуживание; принимать меры по определению источников происхождения денежных средств или иного имущества ИПДЛ; на регулярной основе обновлять имеющуюся информацию о находящихся на обслуживании ИПДЛ; уделять повышенное внимание операциям с денежными средствами или иным имуществом, осуществляемым находящимися на обслуживании ИПДЛ, их супругами, близкими родственниками.

Приведенный перечень действий, в обязательном порядке осуществляемый субъектом финансового мониторинга при обслуживании ИПДЛ, является факультативным при обслуживании российских государственных должностных лиц, так как применяется только в случаях, когда операциям указанных лиц присвоен высокий риск, связанный с легализацией незаконных доходов. Вместе с тем, указанная дискретность в силу большей вероятности совершения российским государственным должностным лицом операций, связанных с легализацией коррупционных доходов, не представляется в достаточной степени обоснованной. Учитывая, что количество операций, совершаемых внутригосударственными должностными лицами несравненно выше по сравнению с количеством операций ИПДЛ, порог применения указанных мер следует увеличить, одновременно установив обязательность их применения.

Важным элементом финансового мониторинга является использование риск-ориентированного подхода, предполагающего применение мер, направленных на противодействие легализации незаконных доходов, в зависимости от степени присвоенного в соответствии с внутренними регламентами субъекта финансового мониторинга риска. В парадигме риск-ориентированного подхода выявление среди клиентов субъекта финансового мониторинга лиц, замещающих государственные должности, является факто-

ром, увеличивающим риск совершения операции в целях легализации незаконных доходов.

Присвоение высокого риска сопряженного с взаимодействием с клиентом субъекта финансового мониторинга, может стать основанием для применения кредитной организацией такой важной процедуры финансового мониторинга как отказ в открытии банковского счета.

В ряде случаев, отказ в открытии банковского счета является обязательным. Так, кредитным организациям за некоторыми изъятиями и особенностями в императивном порядке запрещается: во-первых, открывать счета на анонимных владельцев; во-вторых, открывать счета (вклады) клиентам без личного присутствия физического лица, открывающего счет (вклад), либо представителя клиента; в-третьих, заключать договор банковского счета (вклада) с клиентом в случае непредставления клиентом, представителем клиента документов и сведений, необходимых для идентификации клиента, представителя клиента⁴.

В других случаях кредитная организация не вправе отказать клиенту в открытии счета⁵. Вместе с тем, в дополнение к указанным основаниям, нормативно-правовое регулирование предусматривает возможность в соответствии с внутренними регламентами кредитной организации отказать от заключения договора банковского обслуживания (отказать в открытии счета), в случае наличия подозрений о том, что целью заключения такого договора является легализация доходов, полученных в результате совершения преступления⁶.

Судебная практика свидетельствует о том, что большинство споров с организациями, возникших по причине отказа кредитного учреждения открывать банковские счета, связаны с наличием у кредитной организации подозрений, свидетельствующих о том, что благонадежность потенциального клиента вызывает у кредитной организации сомнения⁷.

⁴ П. 5 ст. 7 115-ФЗ.

⁵ П. 2 ст. 846 ГК РФ.

⁶ П. 5.2. ст. 7 115-ФЗ.

⁷ Напр.: Определение Верховного Суда РФ от 24.04.2017 г. № 310-ЭС17-3468 по делу № А35-2997/2016; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 22.12.2016 г. по делу № А43-15183/2016.

К основаниям возникновения указанных подозрений можно отнести: отказ клиента (представителя клиента) в предоставлении запрошенных кредитной организацией документов и информации, которые необходимы кредитной организации для выполнения требований законодательства в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (далее – *ПОД/ФТ*); излишняя озабоченность клиента (представителя клиента) вопросами конфиденциальности в отношении осуществляемой операции⁸.

Существенным с точки зрения минимизации правовых последствий отказа в открытии счета является оформление мотивированного заключения о причинах отказа с приложением подтверждающих документов. Как показывает практика, в случае наличия спора об обоснованности принятого кредитной организацией решения об отказе в открытии банковского счета, судом будут приниматься во внимание документы, свидетельствующие о наличии обстоятельств, на которые ссылается банк.

Другой важной процедурой финансового мониторинга, которая может стать эффективным способом противодействия коррупции, является отказ в совершении операции, которая содержит в себе значительные риски, связанные с легализацией незаконных доходов. Следует отметить, что более активное применение данного инструмента кредитными организациями поддерживается Банком России как действенный способ ПОД/ФТ, что следует из методических указаний регулятора⁹.

Среди факторов риска, влияющих на вывод о наличии обоснованных подозрений в совершении операции в целях ОД/ФТ можно выделить следующие: запутанный или необычный характер сделки, не имеющей очевидного экономического смысла или очевидной законной цели; выявление неоднократного совершения

⁸ П. 7.3.1., Приложение № 2 «Типовых правил внутреннего контроля кредитной организации» (утв. АРБ) (ред. от 13.03.2013 г.).

⁹ Напр.: «Методические рекомендации о повышении внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов» (утв. Банком России 02.02.2017 г. № 4-МР); «Методические рекомендации о повышении внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов» (утв. Банком России 13.04.2016 г. № 10-МР); «Методические рекомендации о повышении внимания кредитных организаций к отдельным операциям клиентов» (утв. Банком России 05.05.2015 г. № 12-МР).

операций или сделок, характер которых дает основание полагать, что целью их осуществления является уклонение от процедур обязательного контроля; наличие нестандартных или необычно сложных инструкций по порядку проведения расчетов, отличающихся от обычной практики; необоснованная поспешность в проведении операции, на которой настаивает клиент (представитель клиента)¹⁰. Указанный перечень факторов риска кредитной организации не является исчерпывающим и может быть дополнен кредитной организацией в правилах внутреннего контроля.

В свете вышесказанного, важно отметить, что решение об отказе от заключения договора банковского счета (вклада) также является фактором риска, учитываемом иными кредитными организациями при разрешении вопроса о возможности принять на обслуживание соответствующего клиента. В целях обеспечения базы данных о клиентах, в отношении которых ранее было принято соответствующее решение, кредитная организация в обязательном порядке не позднее одного рабочего дня с момента принятия решения, обязана направлять соответствующее уведомление в Росфинмониторинг, формат которого утвержден Банком России. Контроль соблюдения соответствующих требований обеспечивается проведением регулярных проверок в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Принимая во внимание, что принадлежность клиента субъекта финансового мониторинга к иностранным или публичным должностным лицам выступает в роли фактора риска совершения операции в целях легализации доходов, полученных в результате коррупционных действий, а также тот факт, что схемы придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению незаконными доходами зачастую предполагают сложные и нестандартные операции, применение кредитными организациями процедуры отказа в совершении высокорисковой операции на основе анализа указанных факторов риска, является действенным инструментом противодействия коррупции.

¹⁰ Приложение к «Положениям о требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (утв. Банком России 02.03.2012 г. № 375-П).

Логическим продолжением ранее рассмотренных процедур финансового мониторинга является односторонний отказ кредитной организации от исполнения договора банковского обслуживания в случае принятия в течение календарного года двух и более решений об отказе в выполнении распоряжения клиента о совершении операции¹¹. О решении расторгнуть договор банковского обслуживания банк должен письменно уведомить клиента не менее, чем за два месяца до даты расторжения договора. Остаток денежных средств на счете выдается клиенту либо по его указанию перечисляется на другой счет не позднее семи дней после получения соответствующего письменного заявления клиента¹².

Применение кредитной организацией указанных процедур финансового мониторинга вносит существенный вклад в функционирование системы финансового мониторинга как способа противодействия коррупции. Важным инструментом повышения эффективности описанных процедур финансового мониторинга является создание банка данных о клиентах кредитной организации, в отношении которых ранее были приняты решения об отказе в открытии банковского счета, в совершении операции, либо решение о расторжении договора банковского счета, составляют эффективную модель противодействия коррупции.

¹¹ Абз. 2 п. 5.2. т.7 115-ФЗ.

¹² П. 1.2.,3 ст. 859 ГК РФ

*Злата Владимировна Макарчук,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов
makarchuk_zv@pfur.ru;
Джумабек Юнусович Рустамов,
стажер кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов,
sirochiddin.rustamov@mail.ru*

**ПРОБЛЕМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ
МЕЖДУ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН
И АГЕНТСТВОМ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ
ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН**

В статье рассматриваются особенности правового статуса Счётной палаты Республики Таджикистан как высшего органа государственного финансового контроля и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Авторы уделили особое внимание проблеме разграничения полномочий названных органов государственного финансового контроля Республики Таджикистан, сравнению их правового положения, и предложили свои научные выводы, направленные на совершенствование финансового законодательства Республики Таджикистан.

Ключевые слова и фразы: Счетная палата; Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией; финансовый контроль; независимый внешний аудит.

Контрольно-счетные органы занимают особое место среди других органов государственного финансового контроля каждого современного государства, в том числе Республики Таджикистан (далее – РТ). Счетная палата Республики Таджикистан была создана в 2011 г. Проблема совершенствования правового статуса Счетной палаты как высшего органа государственного финансового контроля, поиск средств и новых способов усиления ее влияния на состояние законности, эффективности и целесообразности осу-

ществления расходов государственных бюджетных средств и управления государственным имуществом является весьма актуальной.

Исключительность статуса контрольно-счетных органов обычно закрепляется законодательно. Эти органы обычно независимы от других государственных структур и от должностных лиц. Ключевые особенности их статуса, как известно, определяются на основе международных нормативно-правовых документов. В частности, в Лимской декларации руководящих принципов контроля указывается, что высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, гарантируемую конституцией государства (ст.5)¹. На основе этого положения, некоторые государства, такие как Российская Федерация, Исламская Республика Иран, Исламская Республика Афганистан, Республика Корея и др. закрепили правовой статус Счётной палаты на конституционном уровне. Напомним, например, что часть 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации, гласит, что Счётная Палата создана для «осуществления контроля за исполнением федерального бюджета»¹. В той же статье указано, что образуют Счётную Палату Совет Федерации и Государственная Дума. В статье 102 Конституции Российской Федерации определяется, что Совет Федерации назначает заместителя Председателя Счётной Палаты и половину ее аудиторов. В статье 103 установлено, что Председателя Счётной Палаты и половину её аудиторов назначает Государственная Дума.

Что касается Республики Таджикистан, то пока таджикская Конституция не содержит положений о Счетной палате. Правовой основой для ее создания и функционирования служит Закон РТ от 28.06.2011 г., № 749 «О Счетной палате Республики Таджикистан». Согласно ст. 1 указанного Закона, Счётная палата Республики Таджикистан (далее – Счетная палата) является высшим органом финансового контроля Республики Таджикистан, проводящим независимый внешний аудит по оценке исполнения государ-

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме (Республика Перу) 17 октября 1977 г. – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 10.06.2016).

ственного бюджета и готовит предложения по его усовершенствованию.² Нам представляется, что этих положений закона РТ явно недостаточно для уяснения роли Счетной палаты в механизме государственного финансового контроля. По нашему мнению, законодатель упустил одну из важнейших характеристик, определяющих деятельность Счетной палаты республики. В частности, отсутствует указание, что Счетная палата – это *постоянно действующий орган*. Такой пробел в ст. 1 указанного закона допускает толкование, что Счетная палата РТ может в любой момент быть расформирована. Нам кажется, что такой пробел в определении статуса Счетной палаты РТ необходимо устранить. Полагаем, что определение статуса Счетной палаты Республики Таджикистан как высшего и постоянного органа государственного финансового контроля является гарантией его деятельности.

Кроме того, на наш взгляд, было бы гораздо целесообразнее с точки зрения акцентирования внимания на особом статусе и значении деятельности Счетной палаты, внести соответствующие нормы в Конституцию страны. Мы уже упоминали о Российской Конституции. В качестве примера также можно привести и другие. Так, в Конституции Испании (1978 г.) статусу Счетной палаты посвящена самостоятельная статья 136, в которой указано, что: «1. Счетная палата является высшим контрольным органом финансовой отчетности и экономической деятельности государства, а также публичного сектора»³. В Конституции Федеративной Республики Бразилии (1988 г.) основные положения, определяющие статус высшего органа государственного финансового контроля страны, изложены еще более подробно. Так ст. 71 бразильской Конституции определяет, что Счетная палата является вспомогательным органом при осуществлении внешнего контроля со стороны Национального конгресса⁴.

² Закон РТ от 28.06.2011 г., № 749 «О Счетной палате Республики Таджикистан» // АМО РТ. 2011. № 6. Ст. 460.

³ Волеводз А.Г. Проблемы развития правового статуса Счетной палаты Российской Федерации / А.П. Корнеев, А.Г. Волеводз, В.Я. Горелик // Юрист. 2000. № 7. С. 3–13.

⁴ Волеводз А.Г. Проблемы развития правового статуса Счетной палаты Российской Федерации / А.П. Корнеев, А.Г. Волеводз, В.Я. Горелик // Юрист. 2000. № 7. С. 3–13.

Необходимо также отметить, что помимо Счетной палаты в Таджикистане ранее был сформирован еще один орган – Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Агентство было создано в 2007 на основе Указа Президента Республики Таджикистан от 10 января 2007г. № 143 «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан». Это Агентство осуществляет функции, ранее принадлежавшие Комитету государственного финансового контроля РТ, Главному управлению налоговой полиции Министерства по государственным доходам и сборам. В своей деятельности Агентство подчиняется Президенту РТ и подотчётно парламенту – Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли республики.

Анализируя статус Счётной палаты Республики Таджикистан как высшего органа государственного финансового контроля по сравнению со статусом Агентства, необходимо сделать вывод о том, что правовое положение обоих указанных органов во многом идентично. Счетная палата Республики Таджикистан, также является органом, подотчетным Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, хотя в законе упоминается, что в своей деятельности она независима и самостоятельна. Счетная палата, если сравнивать ее с Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, находится лишь в начальной стадии своего формирования. Возможно, поэтому на практике возникают проблемы и противоречия, связанные с отсутствием четкого разграничения полномочий между этими органами.

Одной из главных задач Счетной палаты является оценка эффективности и целесообразности расходов государственного бюджета и государственного имущества (ст. 5 Закона Республики Таджикистан «О Счетной палате РТ») на основе принципов законности, самостоятельности, объективности, достоверности и честности (ст. 4); как уже указывалось, законодательно она подотчетна Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (ст. 28).

В свою очередь, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией (далее Агентство) является уполномоченным органом государственного финансового контроля и одновременно правоохранительным органом, который

осуществляет контроль за законностью и эффективностью использования государственных бюджетных средств и государственного имущества. В его компетенцию входит также обеспечение экономической безопасности страны путем предупреждения, профилактики, выявления, пресечения коррупционных правонарушений, раскрытия, дознания и предварительного следствия коррупционных преступлений, экономических преступлений коррупционного характера и преступлений, связанных с налогами, а также другие задачи, предусмотренные нормативными правовыми актами Республики Таджикистан. Его деятельность регулируется Законом РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» от 20 марта 2008г., №374⁵. Данный закон регулирует деятельность Агентства в вопросах борьбы с коррупцией, а в сфере государственно-финансовой – Законом РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан»⁶.

Однако следует подчеркнуть, что в п. 4. положения Счетной палаты Республики Таджикистан отмечено, что Счетная палата в своей деятельности руководствуется Конституцией республики, другим законами, в том числе названным выше Законом РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан». Но указанный закон был принят намного раньше, чем в Республике была сформирована Счетная палата, и в нем отсутствует разграничение полномочий между органами финансового контроля.

По нашему мнению, необходимо внести соответствующие поправки в Закон. При этом четко зафиксировать в соответствующих нормах, что высшим государственным финансовым органом контроля РТ является Счетная палата Республики Таджикистан. При этом в полномочия Счетной палаты входит осуществление независимого государственного финансового контроля и аудита, аналитическая и консультационная деятельность в отношении осуществления бюджетных расходов и бюджетного процесса в целом. Важным полномочием Счетной палаты является также информирование высших органов власти Республики Таджикистан и

⁵ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 3. Ст. 193.

⁶ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 681.

всего общества в целом о выявленных финансовых и бюджетных нарушениях.

В свою очередь за Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан необходимо закрепить собственно правоохранительные функции: в тесном сотрудничестве со Счетной палатой выявление бюджетных и иных финансовых правонарушений, их самостоятельное расследование, пресечение и привлечение к ответственности виновных лиц. В таком случае можно будет говорить о формировании эффективной системы государственного финансового контроля.

Подводя итог, можно с уверенностью утверждать, что совершенствование системы государственного финансового контроля в Республике Таджикистан будет способствовать повышению экономической безопасности государства, эффективному, рациональному использованию государственных бюджетных средств, а также всех видов государственных ресурсов, в целом обеспечению социально-экономического благополучия таджикских граждан.

Приложение: В табл. 1 осуществляется сравнение деятельности и правового положения Счётной палаты Республики Таджикистан и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

Таблица 1

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
1. Органы управления	В состав Счётной палаты входят председатель, заместитель председателя и пять главных аудиторов, которые являются членами Счётной палаты. Председатель и заместитель председателя Счётной палаты назначаются на должность по представлению Президента РТ нижней палатой Парламента сроком на семь лет.	Органами Агентства руководит Директор Агентства, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Таджикистан.
2. Общие направления деятельности	Счётная палата выступает от имени государства как высший орган государственного финансового контроля, обладает собственными законодательными полномочиями, по проведению независимого внешнего аудита, которые распространяются на все ветви государственной власти.	Деятельность Агентства осуществляется в двух направлениях: первое – государственный финансовый контроль; второе – борьба с коррупцией (как правоохранительный орган). Это Агентство с одной стороны осуществляет борьбу с коррупцией, с другой – осуществляет государственный финансовый контроль во всех сферах государственной власти, местных органах государственной власти и органах самоуправления поселков и сёл, в государственных предприятиях, учреждениях и организациях, а также в других, предусмотренных законодательством РТ

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
3. Законодательные и нормотворческие полномочия.	Счетная палата не обладает исполнительными, законодательными и правоохранительными полномочиями.	<p>Агентство в установленном порядке разрабатывает и представляет на рассмотрение проекты законов, указов и распоряжений Президента Республики Таджикистан, постановлений и поручений Правительства Республики Таджикистан по вопросам, относящимся к его полномочиям.</p> <p>Одной из особенностей статуса Агентства являются законодательные полномочия по содействию законотворению нормативных правовых актов (вправе вносить свои предложения, утвержденные законодательным органом, по инициативе, или через орган, принявший нормативный правовой акт, по инициативе, внесению изменений и дополнений или признанию утратившим силу нормативных правовых актов). Такие полномочия отсутствуют у Счетной палаты РТ. Агентство также имеет право участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам обеспечения экономической безопасности государства, государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией.</p>

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
4. Внутренняя структура.	В состав Счётной палаты входят председатель, заместитель председателя и пять главных аудиторов, которые являются членами Счётной палаты. Имеет только структуру центрального аппарата.	Агентство имеет единую централизованную систему, состоящую из Центрального аппарата, местных органов управления Агентства в Горно-Бадахшанской автономной области, областях, г. Душанбе, региональных отделов.
5. Порядок финансирования	Деятельность Счётной палаты подлежит финансированию в установленном законом порядке за счет средств Государственного бюджета Республики Таджикистан.	В соответствии с ч. 4. Ст. 28 закона РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан» ¹ , должностной оклад сотрудников органов Агентства, а также размер и порядок выплаты надбавок за специальные звания, нормы материально – технического обеспечения органов Агентства устанавливает Президент Республики Таджикистан.

¹ Закон Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан» от 20.03.2008 г., № 374., 2008. № 3. Ст. 193.

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
<p>6. Порядок осуществления проверок, контрольной деятельности.</p>	<p>Для проверок и проведения аудита независимо от других государственных структур и от должностных лиц, Счётная палата самостоятельно определяет проверяемые объекты, предмет, методы и сроки проверок, а также форму представления соответствующих заключений. Счётная палата РТ не призвана оценивать преимущества и недостатки политики Правительства РТ в области государственных финансов и использования государственной собственности. Он имеет право оценивать реализацию данной политики и представлять свои заключения по результатам данной оценки.</p>	<p>Агентство осуществляет контрольно-ревизионную, аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивая единую систему государственного финансового контроля за финансово-хозяйственной деятельностью государственных хозяйствующих субъектов, формированием и исполнением государственного бюджета, а также за использованием государственного имущества.</p>
<p>7. Порядок отчетности.</p>	<p>Счётная палата РТ в установленном порядке представляет Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан аудиторское заключение об исполнении государственного бюджета.</p>	<p>Агентство в своей деятельности подчиняется и подотчетно Президенту Республики Таджикистан и представляет Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан отчёт о результатах расследований и финансовых проверок.</p>

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
<p>8. Требования к кандидатам на должность руководителя</p>	<p>К кандидату на должность председателя или заместителя председателя Счётной палаты РТ предусматривается ряд требований. Например, опыт работы на руководящих должностях в областях, имеющих отношение к задачам Счётной палаты не менее пяти лет, возраст не моложе тридцати пяти лет.</p>	<p>Согласно ст. 12 Закона РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» директор Агентства назначается и освобождается от должности Президентом РТ². Однако следует отметить, что в выше названном законе нет норм, в которых бы определялся срок пребывания в должности директора Агентства. В таком случае можно говорить о том, что Президент РТ в любой момент может назначить или освободить от занимаемой должности руководителя Агентства, его первого заместителя и заместителей. А также в закон не говорится, в каких случаях Президент РТ может снять с должности руководителя Агентства и его заместителей.</p>

² Закон Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан» от 20.03.2008 г., № 374 // АхбориМаҷлиси Оли Республикаи Тоҷикистон. –2008. –№ 3. – Ст. 193.

	<p align="center">Счётная палата РТ</p>	<p align="center">Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ</p>
<p>9. Международное сотрудничество</p>	<p>Согласно статье 33. Закона РТ «О Счётной палате РТ» Счётная палата в рамках своих полномочий осуществляет сотрудничество с вышестоящими органами финансового контроля зарубежных государств. С этой целью Счётная палата:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оказывает непосредственное информационное, организационное, правовое и иное содействие, предусмотренное законодательством Республики Таджикистан или международными соглашениями; - оказывает помощь и пользуется помощью в повышении квалификации кадров, работающих в органах, выполняющих задачи по проведению внешнего аудита, а также в проведении научных исследований в области внешнего аудита; - разрабатывает предложения по проектам международных соглашений, а также по внесению изменений и дополнений в действующие международные соглашения; 	<p>Полномочия Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан по международному сотрудничеству в сфере государственного финансового контроля не предусмотрено в законе РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан».</p>

	Счётная палата РТ	Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ
	<p>- осуществляет иные обязательства, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан. Такое законодательное положений не определено по Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.</p>	

Петр Мечиславович Морхат,
судья Арбитражного суда Московской области,
кандидат юридических наук,
constitution88@gmail.com

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

В статье представлены позиции ученых из разных стран по определению «искусственный интеллект». Бурное развитие технологий искусственного интеллекта обуславливает необходимость адекватного и своевременного развития соответствующего законодательного регулирования в этой области. Это достаточно затруднительно без надлежащего понимания и адекватной интерпретации термина «искусственный интеллект». Соответственно, большое значение приобретает вопрос о юридической дефиниции понятия «искусственный интеллект».

Ключевые слова. Теория права, искусственный интеллект, правовое регулирование, дефиниция, анализ определений «искусственный интеллект».

Развитие понятия искусственного интеллекта имеет относительно недолгую историю.

Собственно термин «искусственный интеллект» был введен в широкое обращение Джоном Маккарти в 1956 году на первой научной конференции, посвященной данной теме¹.

И, несмотря на то, что в этой области ведется множество разработок, исследователи отмечают², что в целом сейчас нет какого-либо согласованного (общепризнанного конвенционального) универсального определения понятия искусственного интеллекта, нет такого определения искусственного интеллекта, которое бы признавалось всеми практикующими специалистами.

Более того, Йост Н. Кок, Эгберт Дж. У. Бурс, Уолтер А. Костерс, Питер ван дер Путтен указывают, что точное определение и

¹ Smith C. Introduction // The History of Artificial Intelligence. University of Washington, 2006. P. 4. URL: <https://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf>.

² Nilsson N.J. The quest for artificial intelligence: a history of ideas and achievements. New York: Cambridge University Press, 2009. P. 13. URL: <https://ai.stanford.edu/~nilsson/QAI/qai.pdf>.

значение термина «интеллект», и уж тем более «искусственный интеллект», является предметом горячих дискуссий³.

Хотя при этом нельзя сказать, что все существующие определения между собой различаются столь уж кардинально.

Некоторые авторы дают искусственному интеллекту широкое определение компьютеризированной системы, демонстрирующей поведение, которое широко воспринимается как требующее наличия разума. Другие определяют искусственный интеллект как систему, способную рационально решать сложные проблемы или предпринимать надлежащие действия для достижения своих целей вне зависимости от условий⁴.

Роберт С. Энгельмор отмечает, что определение понятия искусственного интеллекта может быть иллюстрацией к старой притче про слепых мудрецов, описывающих слона. Некоторые исследователи называют искусственным интеллектом символичные вычисления, другие относят к искусственному интеллекту экспертные системы. Существует интерпретация, согласно которой, искусственный интеллект – это «передовые проблемы компьютерной науки»⁵.

В целом же принято считать, что искусственный интеллект связан с созданием запрограммированных машин, способных делать вещи, которые, предположительно, требуют определенной степени разума⁶.

³ Kok J.N., Boers E.J.W., Kusters W.A., Van der Putten P., Poel M. Artificial intelligence: definition, trends, techniques, and cases // Encyclopedia of Life Support Systems, Artificial Intelligence / ed. by J.N. Kok. Paris: Eolss Publishers, 2009. P. 2.

⁴ Preparing for the future of artificial intelligence / Executive Office of the President National Science and Technology Council Committee on Technology of USA URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf. P. 6.

⁵ Engelmores R.S. Artificial intelligence and knowledge based systems: origins, methods and opportunities for NDE. URL: <https://lib.dr.iastate.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1121&context=qnde>. P. 1.

⁶ González R. The Chinese Room Revisited: Artificial Intelligence and the Nature of Mind / Dissertation presented to fulfil the requirements for the degree of Doctor (Ph.D.) in Philosophy, Katholieke Universiteit Leuven. URL: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/1979/939/5/The+Chinese+Room+Revisited+Artificial+Intelligence+and+the+Nature+of+Mind.pdf>. 2007. P. 11.

При этом основная сложность разработки точного и универсального определения понятия искусственного интеллекта заключается в том, что сейчас нет и универсального понятия того, что представляет собой интеллект вообще⁷.

Появление искусственного интеллекта ставит новые вопросы, на которые сегодня в современной юридической науке и практике пока ещё нет ни релевантных, ни даже примерных, прикидочных ответов.

Согласно Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 2102 (2017) от 28.04.2017 «Слияние с технологиями, искусственный интеллект и права человека»⁸, законодателям становится всё труднее адаптироваться к современным скоростям интенсивного развития науки и технологий и к диктуемой этими обстоятельствами необходимости своевременно создавать необходимые правила и стандарты (пункт 3).

Развитие систем и программного обеспечения искусственного интеллекта происходило в рамках и в процессе решения множества важных задач и вопросов⁹.

Согласно Патрику Генри Уинстону, в числе важнейших задач разработки и внедрения искусственного интеллекта – задачи понять и научиться применять в технике принципы, лежащие в основе естественного интеллекта, сделать вычислительные машины более полезными, привлечь таковые к разрешению сложных проблем¹⁰.

Бурное развитие технологий искусственного интеллекта обуславливает необходимость адекватного и своевременного раз-

⁷ Legg S., Hutter M. A Formal Definition of Intelligence for Artificial Systems. URL: http://www.vetta.org/documents/universal_intelligence_abstract_ai50.pdf. P. 1.

⁸ Recommendation № 2102 (2017) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Technological convergence, artificial intelligence and human rights», 28 April 2017 [Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 2102 (2017) от 28.04.2017 «Слияние с технологиями, искусственный интеллект и права человека»]. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23726&lang=en>.

⁹ Люгер Дж.Ф. Искусственный интеллект: Стратегии и методы решения сложных проблем / пер. с англ. 4-е изд. М.: Вильямс, 2003. С. 795.

¹⁰ Уинстон П.Г. Искусственный интеллект / пер. с англ. В.Л. Стефанюка; под ред. Д.А. Поспелова. М.: Мир, 1980. С. 11.

вития соответствующего законодательного регулирования в этой области. Это достаточно затруднительно без надлежащего понимания и адекватной интерпретации термина «искусственный интеллект». Соответственно, в рамках настоящего исследования большое значение приобретает вопрос о юридической дефиниции понятия «искусственный интеллект».

Надлежащим образом юридически определить содержание понятия искусственного интеллекта и основные элементы, входящие в понятие искусственного интеллекта, то есть дать правовую дефиницию названному понятию необходимо, в частности, для корректного установления и определения объектов и предметов правового регулирования, определения субъектов правоотношений в соответствующей сфере, для определения правовых инструментов, посредством которых возможно релевантное регулирование в этой сфере. С другой стороны, необходимость выработки законодательного определения понятия «искусственный интеллект» остаётся под вопросом, поскольку некоторые предлагаемые подходы к правовому регулированию в этой сфере не предполагают создания универсальных норм, применимых ко всем видам искусственного интеллекта, и его понятие будет различаться в зависимости от конкретной области и целей применения технологий такого рода.

Поэтому выработка ёмкого релевантного определения исследуемого понятия просто насущно необходима уже сегодня.

Развитие самого понятия искусственного интеллекта и связанных с этим технологий имеет относительно недлинную историю.

Собственно термин «искусственный интеллект», как считается, был введён в экспертное обращение Джоном Маккарти в 1956 году на специализированной научной конференции, посвящённой данной тематике¹¹.

Немалую сложность составляет в решении нашей задачи то, что, как справедливо утверждает Нильс Нильсон, «попытки упо-

¹¹ Smith C. Introduction [Введение] // The History of Artificial Intelligence [История искусственного интеллекта]. – Seattle (WA, USA): University of Washington, 2006. P. 4. URL: <https://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf>.

рядочить сферу искусственного интеллекта никогда не были вполне успешны»¹².

Существует множество разнообразных подходов к интерпретации понятия искусственного интеллекта.

Тот или иной подход к определению понятия искусственного интеллекта в существенной степени зависит и будет зависеть от целей разработки такого понятия и его дальнейшего применения.

Хотя следует заметить, что основная масса существующих определений различается между собой не столь уж кардинально.

Роберт С. Энгельмор отмечает, что сегодняшние определения понятия искусственного интеллекта все вместе могут выступать иллюстрацией к старой притче про слепых мудрецов, описывающих слона. Некоторые исследователи называют искусственным интеллектом символичные вычисления, другие относят к искусственному интеллекту экспертные системы. Существует объяснение понятия искусственного интеллекта через понятие «передовых проблем компьютерной науки»¹³.

В целом, принято считать, что искусственный интеллект связан с созданием запрограммированных машин, потенциально способных делать и делающих то, что, презюмируется, требует определённой степени разума (интеллекта), разумности¹⁴.

Уже сегодня разрабатываются, функционируют и активно применяются юниты (агенты, единицы, системы, объекты) искусственного интеллекта.

Искусственный интеллект, как отмечает Патрик Генри Уинстон, располагает колоссальным положительным потенциалом для

¹² Нильсон Н. Искусственный интеллект: методы поиска решений / пер. с англ. В.Л. Стефанюка; под ред. С.В. Фомина. М.: Мир, 1973. С. 20.

¹³ Englemore R.S. Artificial intelligence and knowledge based systems: origins, methods and opportunities for NDE [Искусственный интеллект и системы, основанные на знаниях: происхождение, методы и возможности]. URL: <https://lib.dr.iastate.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1121&context=qnde>. P. 1.

¹⁴ González R. The Chinese Room Revisited: Artificial Intelligence and the Nature of Mind [Пересмотренная китайская комната: искусственный интеллект и природа разума] / Dissertation presented to fulfil the requirements for the degree of Doctor in Philosophy (Ph.D.), Katholieke Universiteit Leuven. URL: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/1979/939/5/The+Chinese+Room+Revisited+Artificial+Intelligence+and+the+Nature+of+Mind.pdf>. 2007. P. 11.

применения во многих сферах общественных отношений и производства¹⁵. Во многих сферах деятельности уровень искусственного интеллекта уже превосходит уровень интеллекта естественного – человеческого¹⁶. По словам, Михаила Блетсаса, искусственный интеллект – уже задействуется повсюду: «Вы будете удивлены тем, насколько в большом числе приложений таковой используется. Мы находимся в завершении технологической революции, и ныне нам необходимо подобрать детали и накопить результаты этой революции»¹⁷.

Сложности выработки общеупотребительной исчерпывающе точной и однозначной дефиниции искусственного интеллекта определяются, в числе прочего, и тем, что предметно-объектная область работы специалистов в сфере искусственного интеллекта находится на стыке разнообразных научных и профессиональных отраслей и дисциплин: компьютерного программирования и психологии, техники и лингвистики, математики и нейрофизиологии¹⁸, то есть каждый специалист в своей области даёт определение, что называется, «со своей колокольни».

Дефиниция искусственного интеллекта во многом (если не вообще определяющим образом), обоснованно пишет А.В. Шилейко, в существенной мере зависит от целей, которые ставит перед собой исследователь: 1) создание искусственного интеллекта в целях исследования, достижения лучшего осмысления и понимания естественного интеллекта; 2) создание искусственного интеллекта в целях решения при помощи такового задач, которые обычно решаются человеком; 3) создание искусственного интеллекта в целях решения при помощи такового задач, решение кото-

¹⁵ Уинстон П.Г. Искусственный интеллект: Пер. с англ. В.Л. Стефанюка; под ред. Д.А. Поспелова. М.: Мир, 1980. С. 24.

¹⁶ Бостром Н. Искусственный интеллект: Этапы. Угрозы. Стратегии: Пер. с англ. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2016. С. 222.

¹⁷ Цит. по: Artificial intelligence: the hidden algorithms shaping our lives [Искусственный интеллект: скрытые алгоритмы, формирующие нашу жизнь]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20171117STO88355/artificial-intelligence-the-hidden-algorithms-shaping-our-lives>.

¹⁸ Поспелов Д.А. Предисловие редактора перевода // Уинстон П.Г. Искусственный интеллект / пер. с англ. В.Л. Стефанюка; под ред. Д.А. Поспелова. М.: Мир, 1980. С. 6.

рых необходимо человеку, но которые непосильны для человека (неподъёмны по трудозатратам или недостижимы возможностями, либо опасны для его жизни и здоровья). Соответственно, разработка дефиниции понятия искусственного интеллекта требует одновременного учёта множества факторов, относящихся к самым разным областям науки¹⁹.

Кроме того, недостаток ясности в определениях означает, что термин «искусственный интеллект» стал общеупотребительным для целого ряда программ, алгоритмов и сетей, предназначенных и применяемых для достижения множества целей. К примеру, данный термин используется для описания программ, лежащих в основе машин, играющих в шахматы и другие игры, а также в основе пылесосов «Roomba», и в то же время этот термин применяется в отношении координационных систем, контролируемых автономные транспортные средства, а также в отношении персональных помощников (разработанных «Microsoft», «Apple» и «Google», в числе прочих)²⁰.

Возникает необходимость представления уточнённых дефиниций некоторых иных понятий, сопряжённых с тематическим горизонтом искусственного интеллекта.

По справедливому замечанию О.А. Ястребова, в теоретико-методологическом плане совершенно необходимо обратить внимание на эвристическое значение и семантику правовых категорий «искусственный интеллект», «робот», «робототехника» с точки зрения разработки их юридических конструкций и дальнейшего исследования²¹.

¹⁹ Шилейко А.В. Дискуссии об искусственном интеллекте. М.: Знание, 1970. С. 42, 45.

²⁰ Guihot M., Matthew A.F., Suzor N. Nudging Robots: Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence [Подталкивающие роботы: инновационные решения для регулирования искусственного интеллекта]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3017004. 2017. P. 10.

²¹ Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве: концептуальные и теоретические подходы // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: Сб. матер. к XII Ежегодным научным чтениям памяти С.Н. Братуся. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Статут, 2017. С. 271–283.

По словам О.А. Ястребова, законодательное закрепление правового режима функционирования и применения юнитов искусственного интеллекта должно включать не только гражданско-правовые, но и публично-правовые нормы; развитие положений об искусственном интеллекте в рамках существующих отраслей публичного права и законодательства обусловит необходимость совершенствования, прежде всего, административного права, транспортного права и внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях²².

*Голибчон Бакоевич Санавваров,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
Таджикского государственного университета права,
бизнеса и политики
sanavvarov@mail.ru;*

*Мадина Исмаилджоновна Абдурахманова,
старший преподаватель кафедры гражданского
и трудового права
Таджикского государственного университета права,
бизнеса и политики*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЫ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

В работе проанализированы основные теоретические положения применения принципов административно-правового регулирования миграционной сферы Республики Таджикистан. Статья раскрывает понятие и сущность принципов правового регулирования и систему принципов административно

²² Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве: концептуальные и теоретические подходы // Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международно-правовой анализ: сб. матер. к XII Ежегодным научным чтениям памяти С.Н. Братуся. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Статут, 2017. С. 271–283.

правового регулирования миграционных процессов, которые установлены в законодательстве Республики Таджикистан.

Ключевые слова и фразы: Республика Таджикистан, Конституция, принцип, миграция, правовое регулирование, государство, система, законодательство.

Понятие принципа, как и многое другое в современном праве, рецепировано из римского законодательства. Так, термин «*principium*» переводится с латинского языка как закон, основа, первоначало. Древние римляне придавали особое значение понятию принципа, говоря, что «принцип есть важнейшая часть всего (*principium est portissima pars cujunque rei*)»¹.

В юридической науке данный термин понимается в смысле руководящих начал, основных положений той или иной отрасли права. В научной литературе наряду с термином «принцип права» применяются синонимичные термины «юридические принципы», «основополагающие идеи», «отправные начала», «руководящие положения». Многие исследователи определяют принципы права как основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора². Принципы как основополагающие идеи обязывают субъектов общественных отношений воздерживаться от совершения противоправных действий или обязывают их к уважению требований всех законов. Они являются основой законодательного урегулирования общественных отношений.

В юридической науке неоднократно привлекалось внимание ученых и научных сообществ к исследованию общетеоретических проблем понятия принципов. В.Н. Протасов отмечает, что принципы на самом деле не что иное, как информационное отражение в праве основных связей, реально существующих в правовой системе³. Так, принципы деятельности общественных объединений от-

¹ См.: Головин А. Понятие принципа права: некоторые вопросы // Арбитражный и гражданский процесс. № 4. 2009. С. 2–6.

² См. напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М. 2004. СПС Консультант Плюс.

³ Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. М.: Городец. 2010. С. 517.

ражают, с одной стороны, связи общественных объединений с их участниками, а с другой – их связи с государством.

По мнению С.С. Алексеева, объективные потребности здесь проявляются сквозь призму правовых идеалов, формирующихся непосредственно, без какого-либо прямого людского участия под влиянием философских, политических, правовых доктрин⁴.

«В теории государства и права в основу разработки принципов правового статуса личности положено ясное понимание того, что высшей ценностью должен рассматриваться сам человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, безопасность и личная неприкосновенность.

К основным принципам правового статуса личности обычно относят следующие:

- права и свободы принадлежат человеку от рождения;
- никто не вправе лишить человека прав и свобод или ограничить их без законных на то оснований;
- осуществление прав и свобод одним человеком не должно нарушать права других лиц;
- конституционный перечень прав и свобод человека не является исчерпывающим;
- все равны перед законом и судом;
- использование прав и свобод для насильственного изменения конституционного строя страны запрещается»⁵.

На наш взгляд, принципы административно-правового статуса – это исходные положения, которые закрепляют объективные закономерности функционирования отдельных субъектов административного права, определяют наиболее характерные их черты и предопределяют целенаправленность их деятельности как субъектов административно-правовых отношений. По нашему мнению, именно принципы определяют предназначение каждого субъекта в общественных отношениях, отражают и выражают основные их ценности.

⁴ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения: 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2002. С. 227.

⁵ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009.

По справедливому замечанию современных специалистов права, действующее миграционное законодательство направлено на регулирование общественных отношений, связанных, прежде всего с процессами иммиграции⁶. По мнению В.А. Ионцева динамика развития современной миграционной сферы предопределяет пересечение физического лица границы различных государств для поиска более оптимального варианта места жительства, место работы, обучения, лечения, отдыха либо спасаясь от политических преследований или природных бедствий⁷.

Поддерживая высказанные мнения, отметим, что сами по себе миграционные процессы имеют глобальный характер и в свою очередь, они охватывают практически все современные мировые государства.

Следовательно, не отрицая важности и необходимости создания необходимых способов правового регулирования миграционных процессов необходимо говорить о системе принципов миграционных процессов в Республике Таджикистан.

На основании норм ст. 2 Закона РТ «О миграции» в нашей стране миграция основывается на таких принципах:

- обеспечение прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения;
- недопустимость какой-либо дискриминации по мотивам национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения;
- участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции;
- личном участии мигрантов в обустройстве на новом месте проживания при адресной государственной поддержке инициативы и самостоятельности каждого, в первую очередь – переселенцев из зон экологических и стихийного бедствия;

⁶ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 17.

⁷ См.: Россия и международная миграция населения / под ред. В.А. Ионцева. Вып. 1. М., 1998. С. 5.

- запрещение высылки или принудительного возвращения мигрантов в страны, откуда они прибыли;
- сотрудничество с другими странами⁸.

Согласно первого принципа, по теории государства и права в структуру личных прав граждан входят и право на свободное передвижение и выбор места жительства. Исходя из изложенного, они необходимы для человека для более существенного обеспечения защиты жизни, его свободы, достоинства и естественные права, которые непосредственно связаны с его перемещением через границы определенных государств.

Отметим, что реализация вышеназванных принципов в реальности требуют более масштабной регламентации. Остановимся более подробно по поводу следующего принципа миграционных процессов как принцип недопустимости какой-либо дискриминации по мотивам национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения. Практика применения данного принципа показывает на слабость его реализации не только на территории Республики Таджикистан, но за ее пределами.

В национальном законодательстве Республики Таджикистан, существуют отдельные нормы, нормы которые прямо предусматривают запрет дискриминации по различным мотивам, в том числе по половому признаку. В качестве основополагающего документа, который гарантирует конституционную основу запрета дискриминации по различным мотивам, в том числе по половому признаку выступают нормы Конституции Республики Таджикистан (Далее РТ)⁹.

Несмотря на то, что нормы Конституции РТ не устанавливают термин «дискриминация», согласно норм ст. 35 Конституции РТ запрещаются всякие ограничения в трудовых отношениях. Никто не может быть привлечен к принудительному труду, за исключением случаев, определенных законом. Более того, использование

⁸ Ст. 2 закона Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 года. URL: <http://mmk.tj>. (дата обращения: 29.04.2018).

⁹ Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 г. С изменениями и дополнениями от 1999-2003 и от 22 мая 2016гг. URL: <http://mmk.tj>. (дата обращения: 30.04.2018).

труда женщин и несовершеннолетних на тяжелых и подземных работах, а также на работах с вредными условиями труда, запрещается.

Нормы ст. 7 Трудового кодекса РТ устанавливают, что все граждане имеют равные права на труд, дискриминация в трудовых отношениях запрещается. Всякие различия, недопущение или предпочтение, отказ в приеме на работу, независимо от национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, социального положения, образования, имущества, приводящие к нарушению равенства возможностей в области труда, запрещены. Не являются дискриминацией различия в сфере труда, обусловленные свойственными определенному виду труда требованиями или особая забота государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной защите (по признакам пола, возраста, физических недостатков, семейным обязанностям, социальному уровню и культуре). Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в трудовых отношениях, могут обратиться в суд¹⁰.

Закон Республики Таджикистан «О миграции» (ст.1) определяет два понятия трудовой миграции как:

– внешняя трудовая миграция – добровольный выезд на законном основании граждан, постоянно проживающих на территории Республики Таджикистан за границу, а также въезд иностранных граждан и лиц без гражданства постоянно проживающих вне пределов Республики Таджикистан, на ее территорию для оплачиваемой работы по трудовому договору (контракту);

– приграничная трудовая миграция – ежедневный или еженедельный выезд граждан Республики Таджикистан на территорию сопредельного государства и ежедневный или еженедельный въезд граждан сопредельного государства на территорию Республики Таджикистан в целях получения оплачиваемой работы по трудовому договору (контракту) при условии постоянного проживания на территории государства выезда¹¹.

Как было отмечено нормы указанного закона устанавливают принцип регулирования миграции на недопустимость «недопу-

¹⁰ Трудовой кодекс РТ от 23 июля 2016. URL: <http://base.mmk.tj>

¹¹ Закон Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 года. URL: <http://base.mmk.tj>

стимость какой-либо дискриминации по мотивам национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения».

Итак, можно прийти к выводу, что нормы национального законодательства устанавливают антидискриминационную политику к регламентации прав граждан страны на миграцию. Тем не менее, на уровне подзаконных актов, обеспечивающих реализацию положений Закона о миграции населения, отсутствуют положения, учитывающие специальные нужды женщин и мужчин. Указанный вопрос является предметом обсуждения других наших исследований.

*Николай Иванович Шаповалов,
кандидат юридических наук, доцент
Центр европейских исследований,
Shapovalov_n@mail.ru*

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ. ОБЪЕКТИВНЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

Статья раскрывает содержание понятия «глобализация» и его трансформацию в современном мире. Основное внимание в работе автор акцентирует на механизме перехода от глобальных процессов к региональным на примере перехода Великобритании от Европейского Союза к консолидации общества в национальных рамках.

Ключевые слова и фразы: глобализация, региональная консолидация, европейская интеграция.

На динамику развития современного общества в полной мере влияют объективные законы, в соответствии с которыми общество развивается. Их реализация осуществляется через механизм, который условно можно назвать «балансным механизмом».

В обществе всегда существуют силы, имеющие разнонаправленный вектор. Это центростремительные силы, направленные на объединение и, центробежные силы, направленные на

разъединение. И, в зависимости от преобладания того или иного вектора сил в балансном механизме, он смещается в ту или иную сторону, что можно рассматривать как юридический факт, запускающий процесс объединения, либо наоборот, процесс разъединения общественных структур. Вместе с тем, наблюдается общая закономерность: разъединение не означает распад социальной структуры. Процесс интеграции продолжается, но уже на ином организационном уровне.

Объединение или интеграция, как и дезинтеграция, зависят от бесчисленного количества факторов, влияющих на балансный механизм. Их условно можно разделить на две большие группы: на внутренние и на внешние факторы, которые, в свою очередь формируются историческими, политическими, научно-доктринальными, экономическими, социальными и иными условиями жизни общества.

Особый интерес в этом плане представляют некоторые идеи, высказанные в ходе обсуждения этой проблемы в Подкомитете по правам человека Комитета по международным делам Европейского парламента. «Современная эпоха, отмечалось в ходе дискуссии, – характеризуется значительным динамизмом, мир стремительно меняется. Быстрый рост экономических систем развивающихся государств, находящихся сегодня на стадии становления и, в противовес этому, медленное восстановление Европейского Союза после череды экономических, политических и социальных кризисов последнего времени, показали неравномерность развития общества и жесточайший системный кризис, в котором находится Европейский Союз»¹.

Развивающиеся страны, подчеркивает подкомитет, за последнее десятилетие стали двигателем глобального экономического роста, сегодня они поставляют половину мирового валового внутреннего продукта (ВВП)².

¹ Briefing – The European Year for Development: Europe in the World – PE 536.434 – Subcommittee on Human Rights – Committee on Foreign Affairs 29-01-2015 01:00 AM EET

² Briefing – The European Year for Development: Europe in the World – PE 536.434 – Subcommittee on Human Rights – Committee on Foreign Affairs 29-01-2015 01:00 AM EET

«Изменения в мире, – отмечает президент Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию, носят цивилизационный характер»³. Цивилизованность сегодня проявляется в системности развития общества, которая характеризуется стремительным формированием социальных институтов таких, как государство, право, экономика, образование, религия, наука, собственность. В рамках цивилизованности общество актуализировало свое стремление к самоидентификации. Цивилизованность, понятие комплексное. И выражается, прежде всего, в институционализации общества, которая, в конечном итоге, формирует цивилизацию, в соответствии с объективными законами развития общества, прежде всего в экономике, где особенно ярко наблюдается тенденция к универсализации.

Такая направленность особенно устойчиво проявилась после Второй мировой войны. Изначально национальные экономики развивались интенсивно в пределах государственных границ. Когда возможности интенсификации экономики были исчерпаны, ей на смену пришла экстенсификация. Государственные границы стали мешать.

Национальная экономика отдельных государств стала тяготеть к объединению с другими национальными экономиками. Происходит интернационализация хозяйственных связей. Появляется процесс глобализации, который ведет к постепенной консолидации национальных экономик отдельных государств в общую экономическую систему, где они оказываются составными элементами единого международного хозяйственного организма, а их последующее развитие определяется ходом развития этого организма как единого целого. Постепенно подобная консолидированная экономическая система становится более значимой, чем национальные экономические системы, что проявляется в ограничении национального суверенитета этих государств в области экономики. Об этом свидетельствуют шаги, предпринятые государствами Европы в ходе создания Европейской интеграции.

Само появление в Европе интеграционного объединения стало подтверждением реализации объективных законов развития общества, важнейшим среди которых является глобализация.

³ URL: kremlin.ru/events/president/news/56957

Именно эти закономерности современного развития общества европейского региона определили его интеграционную направленность. Важнейшей особенностью такого развития явился процесс унификации его экономических, социальных, политических основ.

Экономический и финансовый кризис в Европейском Союзе нанес серьезный удар по идее глобализации, не только породив новые проблемы, но и сделав очевидными просчеты, которые были допущены в европейском строительстве в последние десятилетия. Полностью последствия кризиса не преодолены до сих пор, а его негативное влияние будет ощущаться еще многие годы. При этом повсеместно нарастает недовольство проводимыми мерами выхода из кризиса, а отсюда усиления социальной напряженности. Судя по всему, речь идет о более глубоком системном кризисе ЕС как интеграционном проекте и модели эффективной региональной интеграции⁴.

При этом следует учитывать, что глобализация многогранна. От экономической, которая представляется первоосновой, до правовой, политической, научной, образовательной, социальной и т.д. Причем каждая из них носит комплексный характер, который подпитывается, как центробежными, так и центростремительными силами. Об этом свидетельствует европейский интеграционный процесс.

В целом на глобализацию влияет геополитическая и геоэкономическая ситуация в регионе, которые оказывают значительное влияние не только на социальные подвижки, но и на балансный механизм в целом, складывающийся в обществе. Соотношение центростремительных и центробежных сил всегда стремится к равновесию. Любое колебание балансного механизма подталкивает общество либо к консолидации, либо к дезинтеграции.

Различные виды международного сотрудничества представляются инструментом, который может привести к глобализации. Сюда следует отнести двустороннее сотрудничество, многосто-

⁴ Шаповалов Н.И. Теория интергouverнментализма, как инструмент реализации процесса политической интеграции // Вестник МГОУ серия Юриспруденция. 2016. № 1. С 36.

роннее сотрудничество, международную кооперацию и, предшествующую глобализации, международную интеграцию.

Глобализация – это объективный закон развития общества, который, однако, требует для своей реализации определенных обстоятельств. Важнейшим из которых является невозможность развития общества предшествующими способами. Это можно проследить на примере развития европейского интеграционного процесса, который уже приводился автором.

Недостатки в понимании теории интеграционных процессов в Европе привели к серии кризисов, разразившихся в Европейском Союзе, и в конечном итоге, к стагнации европейской интеграции, о чем совершенно справедливо говорят Дирк Леффен, Бертольд Рутберген и Франк Шиммельфенинг⁵, а несколько раньше об этом говорил Дэвид Матимер.

Основной прагматической целью любой теории развития общества является создание сильного объединения, способного повлиять на геэкономическую и геополитическую ситуацию в регионе, что в свою очередь, на определенном этапе развития, может привести к коллизии глобальных и региональных интересов, а учитывая то, что участниками реализации этих теорий являются субъекты международного права, то и теории носят международно-правовую природу, а значит исследоваться могут международно-правовыми инструментами.

В ситуации острого кризиса, разразившегося в Европейском Союзе, лидеры современного европейского объединения, в который раз возвращаются к идее политической интеграции. По сообщениям иностранной прессы активность в этом направлении проявляют Франция и Германия. А в условиях брекзита, референдума в Каталонии, по примеру которой пошли две итальянские области Венета и Ломбардия и провели 22 октября 2017 года консультативный референдум, с целью получить ответ на вопрос: «Нужна ли этим областям большая автономия?» Избиратели высказались за расширение автономии. Здесь и далее продолжает действовать мо-

⁵ Dirk Leuffen, Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig “Differentiated Integration. Explaining Variation in The European Union”. Palgrave Macmillan, 2013. S. 21.

тивация создания сильного объединения, которая проявляется в поиске новых форм в уже существующих объединениях.

Вместе с тем глобализация изначально содержит в себе антитезу, представляющую собой способность перехода на иной уровень развития.

Подобным действиям в определенной степени способствует правовое регулирование, на основе которых создано данное объединение. Так, статья 60 Договора «О функционировании Европейского Союза» предусматривает возможность и процедуру выхода из Европейского Союза. Тем самым отцы-основатели европейской интеграции предполагали возможные иные пути развития общества, хотя в политической интеграции видели путь укрепления интеграции.

Следует констатировать, что политическая интеграция в целом представляет собой процесс, который продолжается длительное время и для которого, думается, нет альтернативы. Однако, для осуществления политической интеграции должны быть условия, позволяющие ее реализовать. Государства, ревностно охраняющие свой суверенитет, не готовы воспринимать быстрые, преждевременные политические решения. С учетом сегодняшних реалий в Европейском Союзе сложились три группы государств с различной политической ориентацией. Государства Вышгородской группы тяготеют к политике США, Германия и Франция намерены отстаивать собственные интересы, и Великобритания с собственными политическими амбициями, тяготеющими к США и стремящаяся стать мостом между Америкой и Евросоюзом. Однако, достаточно грубые недальновидные высказывания Терезы Мэй и Бориса Джонсона в адрес Трампа в ходе его избирательной кампании, поставили крест на этих идеях.

Все это свидетельствует о коллизии глобальных и региональных интересов, которая может углубиться в будущем.

В какой-то степени этому может содействовать обстоятельства, предшествующие брекзиту. Так, зная рост евроскептицизма в британском обществе, Дэвид Кэмерон, премьер-министр Великобритании, выступая в 2013 г. в агентстве Блумберг (Bloomberg), заявил, что в случае, если консерваторы победят на выборах, то будет проведен референдум о членстве Великобритании в Евро-

пейском Союзе, который и имел место в июне 2016 года. Балансный механизм качнулся в сторону дезинтеграции.

Разумеется, брекзит появился не вдруг, он был порожден новой геополитической ситуацией в регионе. Тем самым было положено начало новому этапу в развитии общества, который можно назвать «региональной консолидацией». Региональная консолидация стала причиной национальной идентификации британского общества, которое считает, что решения, принимаемые «брюссельской бюрократией», не отвечают национальным интересам Великобритании.

Решение было принято, однако при его реализации возникла масса проблем. По мнению газеты «Таймс»⁶ брекзит потребовал изменить законодательство Великобритании. В настоящее время на территории страны действуют примерно 20 000 правовых актов Европейского Союза, которые подпадают под юрисдикцию Суда ЕС. Камнем преткновения в переговорах по брекзиту стали торговые отношения, правовая природа которых после брекзита меняется коренным образом. В условиях членства в Евросоюзе она носила внутренний характер и регулировалась правом ЕС, а в случае выхода эти отношения становятся международно-правовыми и их регулирование приобретает международно-правовой характер. Точно так же надо урегулировать авиационное сообщение, финансовые отношения (Лондон крупнейший европейский и мировой финансовый центр), рыболовство у побережья Шотландии (квоты на рыбную ловлю выделяет Комиссия ЕС), ограничения на рыболовство для Шотландии весьма чувствительны. Основная доля ее экономики базируется на рыболовстве. Не менее важен вопрос определения правового статуса 1,5 млн граждан Великобритании, проживающих и работающих в Евросоюзе и более 3 млн граждан Евросоюза, проживающих и работающих в Великобритании.

Все эти и некоторые другие не менее важные проблемы интересуют британский парламент. Однако, Тереза Мэй, премьер-министр Великобритании, попыталась вначале договориться с Евросоюзом, а затем парламент поставить перед свершившимся фактом. Подобные действия вызвали раскол не только в партии, но и в правительстве. Для консолидации в своих рядах и создания благо-

⁶ The Times 27.12.2017.

приятной атмосферы в Евросоюзе был использован случай с отравлением в Солсбери отца и дочь Скрипалей. В какой-то степени это ей удалось. Не заморачиваясь расследованием, Евросоюз продемонстрировал свою солидарность. Вместе с тем эта солидарность ни на йоту не изменила позицию Евросоюза в переговорах по брекзиту.

По мнению Бруно Барнье (Bruno Barnier), руководителя делегации Евросоюза на переговорах по брекзиту, Великобритания должна совершить сотни сделок, прежде чем, что-то сдвинется в переговорном процессе⁷.

Процесс дезинтеграции требует дальнейшего углубленного научного анализа. Судя по всему, он не остановится на брекзите. Следующим шагом будет вероятно консолидация Германии и Франции, как организаторов европейской интеграции.

*Татьяна Владимировна Ярошенко,
кандидат юридической наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета им. И. Канта,
t.yaroshenko2011@yandex.ru*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКСПЕРТИЗЫ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

Статья раскрывает такие проблемные вопросы экспертизы как проблема качества и объективности заключения эксперта. Основное внимание в работе автор уделяет анализу положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Анализируется судебная практика, вносятся некоторые предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова и фразы: гражданский процесс; ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»; Гражданский процессуальный кодекс РФ; экспертиза; заключение эксперта.

⁷ The Times, December 21.2017. P. 14.

Экспертиза играет большую роль в судебной практике при рассмотрении гражданских дел и способствует вынесению законных и обоснованных судебных постановлений.

Судебная экспертиза относится к одному из видов доказательств, следовательно, необходимо руководствоваться общими правилами оценки судебных доказательств, установленных ст. 67 ГПК РФ¹.

Анализируя институт доказательств, с практической и теоретической позиции, можно прийти к выводу, что заключение эксперта имеет большую значимость наряду с другими доказательствами, несмотря на установленные ГПК РФ правила оценки доказательств. Эта позиция является вполне обоснованной, так как заключение эксперта базируется на специальных знаниях и научных методах исследования.

Заключение эксперта как доказательство должно отвечать самым высоким требованиям и не вызывать сомнения у суда при его оценке. Но, тем не менее, проблема качества и объективности заключения эксперта была и остается одной из важнейших проблем при изучении и рассмотрении данного вида доказательств.

Качество заключения эксперта как результат деятельности эксперта и как доказательство по делу оценивается, прежде всего, по его обоснованности, достоверности и информативности.

Помимо этого, ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (ФЗ ГСЭД)² предъявляет к заключению эксперта дополнительные требования, такие как объективность, научная и практическая значимость в пределах соответствующей специальности.

Несмотря на имеющиеся требования, как и любая другая деятельность, проведение экспертного исследования не защищено от ошибок.

Под экспертной ошибкой понимается суждение эксперта или его действия, которые не отвечают объективной действительности,

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 года № 138 (ред. от 28.12.2017) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

не добиваются цели экспертного исследования и являются итогом добросовестного заблуждения³.

Современная юридическая литература приводит множество вариантов типологий и систем экспертных ошибок, но общепризнанной и наиболее точной является классификация, выработанная Е.Р. Россинской. В соответствии с классификацией, экспертные ошибки достаточно разнообразны, и их можно разделить на три категории: процессуальные ошибки; гнесеологические ошибки; деятельностные ошибки⁴.

Ошибки *процессуального характера* состоят в несоблюдении экспертом процессуального порядка и процедуры производства экспертизы. Самыми распространенными являются: 1) нарушение экспертом процессуального режима и процессуального производства экспертизы; 2) выражение экспертной инициативы в непредусмотренной законом форме; 3) выход эксперта за пределы своей компетенции; 4) самостоятельное собирание материалов и объектов экспертизы и др.

Особенно ярким примером экспертной ошибки многие ученые считают экспертную инициативу, то есть, формирование экспертом по своему усмотрению фактов и обстоятельств, не установленных экспертным заданием, но имеющих значение для дела. Это также и те обстоятельства, которые самостоятельно устанавливаются экспертом и излагаются в экспертном заключении вместе с его выводами⁵. Ошибки, порождаемые такой экспертной инициативой, различны по своему источнику и содержанию. Наиболее распространенной ошибкой считается смешение процессуальных и непроцессуальных форм.

Так, первую форму составляют расширение предмета исследования и закрепление полученных результатов в заключении, а вторую – предоставление помощи в получении образцов для сравнительного исследования. Следовательно, включение такой «оши-

³ Борисова К.В., Ширманов Е.В. К вопросу об экспертных ошибках // Актуальные проблемы российского частного права: материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2016. С. 26.

⁴ Россинская Р.С., Галяшина Е.И. Настольная книга судьи: судебная экспертиза. М., 2012. С. 256.

⁵ Сычева О.А. Ошибки в процессе судебного исследования доказательств: понятие, виды, причины, профилактика // Российский судья. 2014. № 4. С. 33.

бочной» информации, полученной непроцессуальным способом, в текст заключения эксперта способно расширить пределы исследования, а также особо усложнить оценку данного заключения на предмет достоверности.

Сущность *гносеологических ошибок* заключается в трудностях экспертного познания, а именно при познании свойств, сущности объектов экспертизы, отношений между ними, а также при анализе итогов проведения экспертного исследования.

Гносеологические ошибки тесно связаны с процессом проведения экспертизы, который должен отвечать законам логики и определенным правилам. Такие ошибки характеризуются неправильным использованием приемов логики, операций, разновидностей умозаключений.

Деятельностные ошибки сопряжены с исполняемыми экспертом операциями и могут содержаться, например, в несоблюдении установленной очередности проводимых операций или получении низкокачественного сравнительного материала.

Указанные экспертные ошибки невозможно рассмотреть без изучения причин, их порождающих. Они, в свою очередь, могут быть объективными и субъективными.

Объективные ошибки не зависят от эксперта как от субъекта экспертного исследования. Среди таких можно выделить, например, недоработку применяемой экспертной методики; использование поврежденного оборудования; использование непроверенных средств измерений и др.

Особенность таких ошибок заключается в том, что они могут служить предпосылкой возникновения субъективных ошибок, таких как: отсутствие знаний в области современных методик экспертизы; профессиональная некомпетентность; неполнота исследовательской работы, ее односторонность; существенные упущения эксперта и т.д.⁶

Как для гражданского, так и для любого другого вида судопроизводства особенно важно обнаружение ошибок, которые по-

⁶ Плешаков С.М. О проблемах назначения судами судебной экспертизы в негосударственные экспертные учреждения и организации // VIII Державинские чтения в Республике Мордовия: материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2012. С. 62.

влекли неправильный вывод эксперта и которые могут повлиять на результат дела

В связи с этим можно выделить важный пробел в действующем законодательстве, регулирующем судебную экспертизу: ни эксперт, ни группа экспертов не вправе отозвать свое ранее подготовленное и направленное заключение. А учитывая, что эксперт может допускать ошибки и самостоятельно их выявлять, то встает логичный вопрос: почему он не может об этом сообщить?

Поэтому в научной литературе выдвинуто предложение дополнить ст. 8 ФЗ ГСЭД следующим положением: «Эксперт вправе отозвать свое заключение, если уже после проведения судебной экспертизы у него появились обоснованные сомнения в полноте (достоверности) ее результатов, что может повлиять на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу»⁷. Отозвать такое заключение эксперт вправе, например, в течение одного месяца с момента направления заключения в установленный орган или должностному лицу.

Так, Калачеевский районный суд Воронежской области признал заключение эксперта недопустимым доказательством по следующим причинам. В документах экспертизы отсутствовала подписка экспертов о предупреждении об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения; заключение эксперта представлено в нарушение определения суда с опозданием на 4 дня; в экспертном заключении отсутствовала ссылка на основание проведение экспертизы – определение суда, также отсутствовал перечень поставленных судом вопросов, установочная и резолютивная части; заключение носило правовой характер, что выходит за пределы прав и полномочий эксперта⁸.

В научной литературе заслуживает внимания следующий проблемный вопрос – правильность и своевременность действий судьи и эксперта, а также осведомленность указанных лиц о спе-

⁷ Григорьев И.А. О роли судебной экспертизы в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Теория и практика судебной экспертизы. 2015. № 4 (40). С. 165.

⁸ Решение Калачеевского районного суда Воронежской области от 29.09.2016 г. по делу № 2-579/2016 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

цифике работы друг друга⁹. Решение этой проблемы должно повлиять на качество экспертного заключения.

Следует отметить, что не все судьи обладают достаточными знаниями об общих принципах проведения экспертного исследования. Не всегда в полной мере используются все возможности назначения экспертизы на стадии подготовки дела. Формулировки вопросов, поставленные перед экспертом, могут содержать неточности. Все это, зачастую, становится препятствием принятия заключения эксперта как доказательства по делу и обоснованного разрешения спора судом.

За последние годы требования к качеству заключения эксперта значительно повысились, так как проведение экспертизы сегодня основывается на принципе состязательности между государственными и негосударственными экспертными учреждениями. И те, и другие наделены правом проводить экспертные исследования, а, следовательно, у лиц, участвующих в деле, и у судей при назначении экспертизы есть возможность выбрать организацию, предоставляющую более качественные экспертные услуги.

В связи с этим, в научной литературе предлагаются меры, способные повысить качество проведения самого экспертного исследования, так и его конечного результата – заключения эксперта. Такими мерами являются: 1) введение реестра судебных экспертов, а также формирование в законодательстве определенных требований к квалификации судебного эксперта негосударственного экспертного учреждения¹⁰; 2) повышение качества подготовки специалистов в качестве государственных судебных экспертов; 3) увеличение объема и повышение качества рецензирования экспертных заключений и стажировок экспертов; 4) систематическое проведение обобщения практики повторных экспертиз и некоторые другие меры.

Необходимость независимого и качественного заключения эксперта для справедливого разрешения дела судом не вызывает сомнений. Независимость эксперта в российском гражданском

⁹ Жукова О.В. К вопросу о взаимодействии судьи и эксперта в гражданском процессе // Теория и практика судебной экспертизы. 2015. № 1 (37). С. 59.

¹⁰ Жукова О.В. К вопросу о взаимодействии судьи и эксперта в гражданском процессе // Теория и практика судебной экспертизы. 2015. № 1 (37). С. 62.

процессуальном праве обеспечивается рядом гарантий: установленный ГПК РФ порядок назначения экспертизы (ст. 79 ГПК РФ), возможность заявления отвода эксперту (ст. 18 ГПК РФ), предупреждение эксперта об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения (ст. 171 ГПК РФ, ст. 307 УК РФ). Следует также отметить, что не допускается воздействие на эксперта со стороны лиц, участвующих в деле или иных лиц (ст. 302 УК РФ). В определенных законом случаях выплата причитающихся сумм эксперту производится судом, а не сторонами (ч. 2 ст. 96 ГПК РФ). Суд оценивает заключение эксперта наряду с другими доказательствами по делу (ст. 67, ч. 3 ст. 86 ГПК РФ) и др. Все это подчеркивает установленные законом гарантии независимости эксперта.

Следует заметить, что данный институт вызывает некоторые вопросы, при рассмотрении которых выявляется проблема недоработки действующего правового регулирования.

Так, эксперты независимы в выборе методов, средств и методик при проведении экспертного исследования. Руководитель экспертного учреждения может, но не обязан рекомендовать воспользоваться тем или иным методом, средством, методикой, оставляя решающее право выбора за экспертом. Такой аспект независимости не исключает (или даже предполагает), что разные эксперты или один и тот же эксперт, используя разные методики проведения исследования, придут к разным выводам.

Законодательство не отдает предпочтение экспертам государственных экспертных учреждений при назначении экспертизы. Как уже было отмечено, проведение экспертизы может быть поручено любому лицу, обладающему специальными знаниями (ст. 79 ГПК РФ). Также законодательно не запрещено поручать судебную экспертизу лицу, готовившему ранее внесудебное заключение по тем же вопросам.

Отсутствует и обязанность эксперта сообщать суду о проведенном ранее досудебном или внепроцессуальном исследовании и его результатах. Это может явиться причиной возникновения ситуации, когда эксперт отвечает на вопросы суда, которые были поставлены и в ранее проведенном внесудебном исследовании.

Все это способно повлиять как на выводы, отраженные в экспертном заключении, так и на результат рассмотрения дела судом. В связи с этим в научной литературе предлагается на законо-

дательном уровне внести изменения в права и обязанности эксперта в рамках не только гражданского, но и других видов судопроизводства.

Так, необходимо, в первую очередь, установить запрет на проведение экспертизы лицом, ранее готовившим внесудебное заключение по тем же вопросам по запросу лиц, участвующих в деле, или же обязать эксперта сообщать об этом факте в ответе на запрос суда или стороны о возможности проведения экспертизы. Также при назначении судебной экспертизы в судебном заседании должны обсуждаться методики проведения экспертного исследования, которые могут быть применены и в данном случае. После получения материалов экспертом, он должен указать на все известные ему способы, методы и методики проведения экспертизы по соответствующим вопросам и возможность применения их в деле. Суд, заслушав мнения лиц, участвующих в деле, должен согласовать выполнение судебной экспертизы по определенной методике¹¹.

Заслуживает внимания научная позиция о создании саморегулируемой организации экспертов. Смысл данного предложения состоит в том, что до назначения экспертизы заинтересованным лицам, в том числе и суду, должны быть известны имевшие место в практике конкретной экспертной организации случаи, которые способны вызвать сомнения в профессионализме и соблюдении этических требований экспертами.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодателем предприняты достаточно успешные шаги в развитии института судебной экспертизы. Тем не менее, рассмотренные проблемы не позволяют говорить о безупречном механизме применения данного доказательства в судебной практике и требуют дальнейшего совершенствования законодательства.

¹¹ Лазарев С.В. Вопросы независимости эксперта и качества экспертного заключения в арбитражном и гражданском процессе // Вестник экономического правосудия в Российской Федерации. 2012. № 8. С. 65.

*Ахмат Ратмирович Айбазов,
стажер кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов*

**СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ИЗДАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье систематизированы общие признаки профессиональных общественных организаций и выявлены специальные признаки профессиональных общественных организаций в сфере издательской деятельности. Внесен ряд авторских предложений, включающих, в том числе, целесообразность приобретения АСКИ статуса саморегулируемой организации.

Ключевые слова: издательская деятельность, профессиональные общественные организации, правовой статус, саморегулируемые организации.

Конституция Российской Федерации в ст. 30 закрепила права граждан России на объединение, включая право создавать профессиональные союзы и установила, гарантию свободы деятельности объединений. Систему законодательства об общественных объединениях образуют Закон РФ «Об общественных объединениях», а также законы об отдельных видах общественных объединений, в частности, закон от 8 декабря 1995 года «О некоммерческих организациях» и Гражданский кодекс Российской Федерации (по мнению А.П. Алехина и А.А. Кармолицкого¹ закон об общественных объединениях включил ГК РФ в эту систему без достаточных оснований).

Действующим законодательством России общественное объединение определяется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Первая часть. М.: Изд-во «Зерцало», 2009. С. 318.

Общественная организация определена легально как основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

В современном российском законодательстве отсутствует легальное определение термина «организация». Организацию как субъект права в юридических публикациях определяют, например, как «внешне организованное и юридически выраженное образование, имеющее внутреннюю структуру, состоящее из одного или нескольких индивидуальных субъектов, обладающее возможностью самостоятельно от своего имени вступать в административно-правовые отношения с другими субъектами и являющегося носителем административных прав и обязанностей в этих отношениях»².

Одним из важнейших элементов административно-правового статуса общественных организаций являются их права и обязанности. Общественная организация имеет право участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, проводить собрания, представлять и защищать свои права, выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и др.

Общими признаками профессиональных общественных организаций можно считать негосударственный, некоммерческий, добровольный характер, направленность на удовлетворение интересов членов и достижения общественных целей; признак, основанный на членстве и создания на основе совместной деятельности, самоорганизация, самоуправление, создание и деятельность в порядке, предусмотренном действующим законодательством России.

Рассмотрим более подробно специфику профессиональных общественных организаций в исследуемой сфере.

Прежде всего, следует отметить, что профессиональным общественным организациям в сфере издательской и ассоциированными с ней видами деятельности присущ ряд специальных при-

² Стахов А.И. Административное право России: учебник. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 862.

знаков, среди которых следует выделить, во-первых, профессиональное (специализированное) членство лиц, то есть объединение исключительно издателей; во-вторых, характер профессионального направления, то есть деятельность организации, должна быть направлена, прежде всего, на удовлетворение профессиональных интересов издателей путем реформирования профессионального законодательства, организации научных и практических мероприятий, содействие расширению профессиональных прав издателей, защита прав издателей в конкретных случаях их нарушения, создание профессиональных СМИ и т.п.

Отдельные профессиональные ассоциации издателей могут иметь социальный характер, направлены на решение других различных социальных проблем, кроме непосредственно издательских, однако подобное социальное направление существует одновременно с профессиональным направлением, которое все же является приоритетным.

Согласно ст. 123.8 Гражданского кодекса Российской Федерации, ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей³.

В организационно-правовой форме ассоциаций (союзов) создаются, в частности, объединения лиц, цели которых включают координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, а также профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях, саморегулируемые организации и их объединения. При этом ГК РФ не устанавливает различий между ассоциацией и сою-

³ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ. (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

зом и употребляет в тексте ст. 123.8 указанные термины как синонимы.

По нашему мнению легально зафиксированная синонимичность данных терминов в полной мере соответствует особенностям общественных объединений в сфере издательской деятельности.

Рассмотрим специфику наиболее значимых в современный период профессиональных объединений издателей России.

Первой профессиональной ассоциацией в нашей стране, обладающей достаточным организационным опытом, структурными навыками, системными связями, является Ассоциация книгоиздателей России (АСКИ). Она была создана по инициативе издателей 17 апреля 1990 года и в настоящее время она насчитывает более двухсот членов из более, чем сорока регионов страны. АСКИ полномочно представляет Россию в Международной ассоциации издателей и реализует международное деловое сотрудничество в издательской сфере с ассоциациями Канады, Испании, Сербии, национальными книжными центрами Греции, Финляндии, Египта и других стран.

АСКИ осуществляет, во-первых, организационное и содержательное обеспечение мер по сохранению уровня профессиональной квалификации издателей и их информированности, к которым относится периодическое проведение в российских региональных центрах семинаров повышения квалификации издательских кадров по разнообразной проблематике, включающей издательские стандарты и нормативы, авторское право, современное ведение маркетинга, электронное книгоиздание и др., научно-практические конференции, предусматривающие дискуссии по актуальным вопросам книгоиздания и книгораспространения, известные профессиональные ежегодные конкурсы лучших книг по различным тематическим номинациям, выявляющие незаурядные издания, в том числе и на уровне региональных издательств, не всегда представленных на московских книжных прилавках.

Во-вторых, к задачам АСКИ относится поддержание необходимого уровня правовой компетенции издателей посредством систематических консультаций по вопросам авторского права и другим законодательным вопросам издательской сферы; координация деятельности издательств-членов Ассоциации в организа-

ции коллективного управления правами и вторичного копирования изданий в библиотечной и вузовской практике.

В-третьих, АСКИ фактически осуществляет организацию возможной партнерской среды для российских издателей, формирование информационного пространства, включающего ближнее и дальнее зарубежье (ведущие зарубежные издательства, национальные издательские ассоциации, национальные библиотеки и ведущие университеты) – для ведения более активной и планомерной практической (коммерческой) работы по уступке и приобретению авторских прав, совместным изданиям и т.д.; организацию целевых книжных выставок в регионах и за рубежом с перспективной целью продвижения российской книги на зарубежные книжные рынки, а также коллективное представление малых и региональных издательств на ведущих российских и зарубежных ярмарках.

Деятельность АСКИ включает координацию ведения совместной аналитической, дискуссионной работы по ведущим проблемам отечественного книгоиздания; организацию проведения в российских областных и республиканских центрах книжных праздников и фестивалей, участия в них ведущих российских издателей, общественных деятелей, писателей, художников.

В интересах расширения диапазона деловых взаимосвязей своих членов АСКИ инициировал создание Консультативного Совета издателей СНГ и Координационного совета русских зарубежных издателей, включающих издателей из шестнадцати стран.

Партнёры-национальными ассоциациями АСКИ являются Украинская ассоциация книгоиздателей и книготорговцев; Союз издателей и распространителей печатной продукции (Белоруссия); Ассоциация издателей и книгораспространителей Казахстана; Ассоциация издателей и книготорговцев Молдавии; Ассоциация книгоиздателей Армении; Ассоциация издателей и книготорговцев Сербии; Ассоциация Издателей и книготорговцев Венгрии; Национальный книжный центр Греции; Испанская федерация издательских союзов; Кубинский институт книги; Китайская ассоциация издателей; Федерация издателей Канады.

Следует обратить внимание на постоянное взаимодействие АСКИ с Федеральным агентством по печати и массовым коммуникациям (Роспечатью), Комитетами Правительства Москвы, Фе-

деральным агентством по делам соотечественников, проживающих за рубежом, и международной гуманитарной деятельности (Россотрудничество), а также с различными организациями и фондами, в частности, с Издательским Советом Русской Православной Церкви, Фондом «Русский мир». В частности, интернет-сайт АСКИ функционирует при финансовой поддержке Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Союз издателей «ГИПП» был создан в сентябре 1998 года по инициативе ряда ведущих российских издателей, его миссия носит ярк выраженную экономическую направленность: способствовать превращению издательской отрасли в конкурентоспособный, экономически эффективный, профессионально управляемый, инвестиционно привлекательный, социально ответственный бизнес. Деятельность ГИПП включает инициацию и запуск отраслевых проектов, ориентированных на распространения издательской продукции, совершенствованию отраслевого образования, полиграфии и бумаги; предоставления издателям разнообразных сервисов и услуг и др.

В АНРИ – альянс независимых региональных издателей входят в настоящее время шестьдесят четыре региональных издательских дома и сетевых СМИ России. Миссией АНРИ является объединение независимых производителей качественного контента во всех регионах России в целях сохранения и укрепления независимого социально ориентированного регионального медиабизнеса, развития СМИ, как института гражданского общества, отстаивания отраслевых интересов и обмена опытом. Таким образом, миссию АНРИ можно охарактеризовать как преимущественно контент-ориентированную.

В задачи АНРИ включены: развитие региональных медиа, как успешного бизнеса, путем совместного обучения, обмена опытом и тренингов специалистов; мониторинг ситуации в области СМИ в регионах России, изучение и обсуждение законодательных актов, влияющих на положение СМИ, включая налогообложение, сбор аналитической информации и активное участие в выработке отраслевых предложений по корректировке законодательных норм и лоббировании корпоративных интересов, организация профессиональных конкурсов; выработка корпоративных стандартов, норм поведения на медийном рынке, утверждение среди издателей

принципов социальной ответственности СМИ перед обществом; выработка требований к стандартам подготовки медиаспециалистов и принятие этих стандартов высшей школой РФ.

В Российский книжный союз, основанный в 2001 году, входит более полутора тысяч субъектов книжной отрасли. Это негосударственная и некоммерческая организация, которая объединяет ведущих отечественных издателей, а также распространителей книжной продукции, полиграфистов, представителей культурного, научного, образовательного и библиотечного сообществ.

В структуру РКС входят Общее собрание; Президент; Правление; Президиум; Ревизор, Комитет по региональному развитию; Комитет по подготовке кадров и повышению квалификации специалистов книжной отрасли; Комитет по совершенствованию законодательства и правовым вопросам; Комитет по координации и взаимодействию субъектов бумажной отрасли и полиграфии; Комитет по связям с государственными и общественными организациями, библиотечным сообществом; Комитет по поддержке и продвижению чтения; Комитет по поддержке и развитию книгораспространения; Комитет по учебной литературе и взаимодействию с системой образования; Комитет по электронному книгоизданию, борьбе с книжным пиратством, пропаганде легального чтения.

Вышеизложенное позволяет на основании систематизации общих и специальных признаков предложить следующее определение профессиональных общественных организаций в сфере издательской деятельности как некоммерческих, негосударственных, добровольных объединений издателей, основанных на членстве и на базе совместной деятельности, самоорганизации, самоуправления, с целью удовлетворения профессиональных интересов ее членов, созданных в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Действующие в современный период некоммерческие профессиональные объединения издателей, по сути, реализуют целый ряд задач саморегулируемых организаций – некоммерческих организаций, объединяющих субъектов предпринимательской деятельности, работающих в определенной отрасли производства товаров (работ, услуг), либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида; однако легально не являются таковыми, что не позволяет рассматривать вопрос о формальном включе-

нии данных организаций в структуру децентрализованной публичной администрации с передачей отдельных публичных полномочий.

В соответствии с действующим законодательством саморегулируемая организация – это организация, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности, устанавливающая правила и стандарты ведения соответствующей деятельности и контролирующая их выполнение.

Содержание термина «саморегулирование» включает самостоятельную и инициативную деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой является разработка и установление правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных правил⁴.

Можно отметить, что в настоящее время модель обязательного саморегулирования введена в ряде законов в отношении арбитражных управляющих, аудиторов, строительных, проектных организаций и др.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» жестко регламентированы виды деятельности (их шестнадцать, а с 21 декабря 2018 г. добавится еще один вид деятельности, в соответствии с которыми некоммерческая организация может приобрести статус саморегулируемой в сфере финансовой деятельности⁵.

В отношении издательской деятельности аналогичный перечень может быть сформирован лишь с минимальной степенью вероятности.

Следует подчеркнуть, что тезис о наделении некоммерческой организации в сфере издательского дела статусом саморегулируемой организации аргументирован, в том числе и необходимостью повышения эффективности контролирующих, координирующих функций отраслевого государственного органа.

⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

⁵ Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349.

Так, исследование специфики административно-правового статуса профессиональных общественных организаций в сфере издательской деятельности позволило выделить тенденцию возрастания значимости некоммерческих профессиональных организаций, среди них следует особо выделить Ассоциацию книгоиздателей России (АСКИ).

Автором выдвинуто предложение о целесообразности приобретения АСКИ статуса саморегулируемой организации, в цели деятельности которой будут включены разработка и установление определенного перечня добровольно принятых правил издательской деятельности, а также участие в экспертизе федеральных проектов, затрагивающих интересы книгоиздания.

*Виктория Владимировна Гених,
аспирант кафедры государственного
и муниципального права
Сургутского государственного университета,
genih.v@yandex.ru*

МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье раскрываются особенности современных миграционных процессов и анализируются современные методы их административно-правового регулирования в рамках системы миграционного контроля. Выявлены основные категории понятийного аппарата формирующейся теории административно-правового регулирования в сфере миграционных отношений: «миграция», «методы административно-правового регулирования», «миграционный процесс», «миграционный контроль», «нелегальная миграция».

Ключевые слова и фразы: миграция, методы, миграционные правоотношения, миграционные процессы, миграционное законодательство, трудовые мигранты, регистрационный учет.

На современном этапе развития общество переживает одновременно несколько глобальных проблем, которые несомненно затрагивают жизненные интересы всего населения планеты и требуют для своего решения титанических усилий мирового сообще-

ства. Социальный прогресс и само существование цивилизации и напрямую зависит от того, как успешно будут решены эти проблемы. Одной такой проблемой является миграция населения и ее процессы, оказывающие значительное влияние на все сферы деятельности государства и проходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Миграция населения представляет собой естественное состояние общества, а потому все процессы в сфере миграции подчиняются определенным универсальным законам социального развития, которые приобретают специфику в зависимости от исторического времени и места.

Миграция (лат. *migratio*, от *migro* – перехожу, переселяюсь), согласно Большой Советской Энциклопедии – это перемещения населения, связанные с переменой места жительства¹. Более объемное определение дает Демографический энциклопедический словарь: «Миграция населения – перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменной места жительства навсегда или на более или менее длительное время... Статистика ООН признает мигрантами тех лиц, которые проживают на новом месте более 6 месяцев»².

Необходимо помнить, что миграция населения воздействует на общественное развитие: массовая миграция может повлиять на размывание социокультурного ядра страны и подорвать систему социального обеспечения в регионах России; мигранты могут создавать ненужную конкуренцию на низкооплачиваемых должностях; сокращение доли легальной миграции и соответственно повышение доли нелегальной миграции может представлять серьезную угрозу для национальной безопасности страны³.

Поэтому первичной обязанностью любого государства является умение наладить управление миграционными процессами. При этом государство должно осуществлять взвешенную, избира-

¹ Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. Т. 16. / под ред. А.М. Прохорова. 3-е изд. М., 1974. С. 208.

² Демографический понятийный словарь / под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 2003. С. 350.

³ Правовое регулирование миграционных процессов и Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов, международных договоров, судебных решений / авт.-сост.: А.А. Подмарев, А.В. Сокольникова. Саратов: СЮИ МВД России, 2004. 244 с.

тельную миграционную политику, которая должна соединять два компонента: «консервативный, ориентированный на сдерживание ударной волны миграционного притока, и целевой, активно и всеми доступными средствами стимулирующий иммиграцию именно тех категорий и типов будущих граждан, которые нужны России сегодня и будут нужны ей завтра»⁴.

Изучение практики показывает, что миграция- это динамично развивающаяся сфера, где постоянно происходит процесс совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих развитие миграционных процессов, одновременно усложняется предмет правового регулирования, появляются новые институты.

Институты международного права оказывают особое влияние на развитие миграционного законодательства, что объясняется глобализацией миграционных процессов и интенсификацией экономических, политических и социальных связей между различными государствами.

Законодательство в сфере миграции образует развивающийся правовой институт, регулирующий общественные отношения между субъектами в сфере миграции и административно-правового обеспечения миграционных процессов.

Целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворении потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Для достижения указанных целей необходимо решить ряд приоритетных задач во внешнеполитической области: 1) защита прав и свобод российских граждан; 2) снижение уровня нелегальной миграции; 3) повышение привлекательности России для квалифицированных трудовых мигрантов, в первую очередь наших соотечественников из-за рубежа, людей образованных и законопослушных, уважающих российскую культуру и национальные тра-

⁴ Государство. Антропоток: доклад Центра стратегических исследований ПФО. Н. Новгород-М., 2002. С. 42.

диции, обеспечение условий для снижения уровня эмиграции из числа русской интеллигенции; 4) создание новых долгосрочных ориентиров в виде государственной концепции системного и комплексного управления миграциями⁵; 5) выработка и реализация межгосударственных механизмов оказания помощи лицам ищущим временное убежище на территории Российской Федерации; 6) развитие сотрудничества России с другими государствами в целях предупреждения и предотвращения конфликтов, следствием которых является массовая миграция населения; 7) заключение Российской Федерации международных договоров и соглашений о возврате, приеме и транзите лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон (соглашений о реадмиссии), о борьбе с незаконной миграцией, приграничной торговле, туризме, культурных, спортивных и иных поездках, о гарантиях социальных и экономических прав трудящихся-иммигрантов, содействие реализации прав соотечественников за рубежом, об обмене информацией о практике применения иммиграционного законодательства, а также информацией о новых методах и технологиях регистрационного учета и иммиграционного контроля.

Основные усилия административно-правового регулирования миграционных процессов должны быть направлены в первую очередь на устранение причин незаконной миграции, а не на борьбу с нелегальными иммигрантами. Постепенно на смену запретительным и принудительным мерам регулирования приходят методы экономического стимулирования и избирательной пропускной системы для иностранных граждан и апатридов прибывающих в Россию. Создание благоприятных условий для легальной трудовой миграции – ориентир новой миграционной политики⁶.

Административно-правовое регулирование миграционных процессов осуществляется по средствам определенных методов. В административно-правовой науке к определению метода правового регулирования сложился неоднозначный подход. Под методом понимают и особый юридический режим, существующий в кон-

⁵ Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики России. Владивосток, 2007. С. 69.

⁶ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФМС на 2012 г. и плановый период 2013–2015 гг.

кретном нормативном материале тесно связанным с определенной группой общественных отношений, и как совокупность способов правового регулирования, к которым относятся дозволения, обязанности(предписания) и запрет, а также как систему типов и способов правового воздействия на общественные отношения, которые выражены в нормах права.⁷

Для борьбы с незаконной трудовой миграцией власти чаще идут по пути воздействия на миграционные процессы силовыми или запретительными мерами. Однако практика показывает, что «полицейские механизмы» в демократическом государстве лишь тогда эффективны, когда применяются точно, тщательно просчитываются и имеют реальный механизм реализации. В остальных случаях эти меры оказываются малоэффективными по воздействию на миграционную сферу, лишь способствуют увеличению незаконной трудовой миграции и оттоку трудовых мигрантов в теневой сектор экономики.

С целью устранения негативных явлений в сфере трудовой миграции необходимо разработать систему мер по обеспечению эффективного управления миграционными процессами, привлечению в Российскую Федерацию квалифицированной рабочей силы, созданию необходимых условий для ее приезда в страну. Для этого следует заимствовать у развитых зарубежных стран практику организованного набора иностранной рабочей силы для удовлетворения потребностей России в работниках определенных специальностей, квалификации, возраста, уровня владения русским языком. При этом неотъемлемым элементом в системе организованного набора следует считать компании, координирующие взаимодействие организаций различных форм собственности и государственных учреждений, оказывающих услуги работодателям и иностранным работникам в процессе привлечения и использования иностранной рабочей силы. Для повышения ответственности таких компаний, укрепления контроля и надзора за их деятельностью целесообразно рассмотреть вопрос об обязательном лицензировании деятельности, связанной с привлечением и использовани-

⁷ Сенченко В.В. Формы и методы административно-правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Общество и право. 2016. № 1.

ем иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации.

Современными учеными-правоведами предлагаются применять в сфере незаконной миграции также различные меры организационного характера, учитывающие современные инновационные технологии. Так, одним из основных шагов в решении проблемы незаконной миграции ученые видят создание **единой информационно-аналитической базы данных**⁸. При постановке на учет сведения об иностранном гражданине вносятся в электронную единую информационно-аналитическую базу данных с присвоением идентификационного номера. Все его дальнейшие контакты (с подразделениями по вопросам миграции, работодателями, учреждениями здравоохранения, правоохранительными органами, налоговой службой) будут автоматически вноситься на электронный носитель базы данных. Каждый проверяющий сотрудник получит возможность увидеть полную историю пребывания иностранного гражданина. Введение в действие единой информационной базы данных не только позволит иметь четкое представление о состоянии миграционных процессов в каждом регионе, но и будет служить мерой противодействия незаконной миграции.

Также предлагается внедрение **электронной магнитной пластиковой миграционной карты**. При постановке на учет иностранный гражданин сдаст временную миграционную карту, полученную при пересечении государственной границы, и получит электронную магнитную пластиковую миграционную карту. В указанной карте может содержаться следующая информация: фото, период регистрации, откуда приехал, номер мобильного телефона, трудовая деятельность в России, привлекался ли к административной или уголовной ответственности и другие сведения, необходимые для полного контроля за мигрантами.

Необходимо установить обязанность работодателей, принимающих на работу трудовых мигрантов, обеспечить их постоянным местом проживания в жилом фонде с временной регистрацией по конкретному адресу (улица, дом, квартира), запретив им ре-

⁸ Одинцова, С.В. Комплексные преобразования в сфере противодействия незаконной миграции с применением инновационных решений // Вестник Пермского университета. 2011. Вып. 4 (14).

гистрацию по юридическим адресам. Данная норма позволит получить мигрантам право на медицинское обслуживание и другие социальные гарантии, а также упростит контролирующим органам учет и проверку прибывших трудовых мигрантов⁹.

Согласно мнениям ученых, занимающихся проблемами в области незаконной миграции, сегодня назрела жизненная необходимость создания в регионах **комплексных миграционных центров**¹⁰, которые позволят эффективно решить ряд вопросов организационного и регистрационного характера.

Построенный центр может работать по принципу самоокупаемости за счет высокой рентабельности гостиничного комплекса и оказываемых услуг, благодаря существенному снижению незаконной миграции и сокращению затрат на административное выдворение и депортацию, обеспечивая тем самым восполнение недополучаемых налогов.

Миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой сложную, многоплановую, бурно развивающуюся юридическую конструкцию. При его совершенствовании необходимо полное осознание нововведений, их «встраиваемости» в государственную миграционную политику с учетом всесторонней оценки различных факторов – демографических, экономических и политических. В настоящее время является актуальным вопрос о систематизации и кодификации всего имеющегося массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции. Это сложная и кропотливая работа, которая должна проводиться в определенной последовательности в соответствии с требованиями законодательной техники, опираться на широкий круг научных данных с использованием результатов не только юридических, но и социологических, психологических и других научных исследований.

Предлагаемые меры в сфере незаконной миграции требуют объединения усилий и четких, скоординированных действий со

⁹Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов. Современность и перспективы: монография М., 2015. 320 с.

¹⁰Одинцова С.В. Комплексные преобразования в сфере противодействия незаконной миграции с применением инновационных решений // Вестник Пермского университета. 2011. Вып. 4 (14).

стороны всех имеющих к ней отношение государственных, неправительственных, научных организаций. Миграционная политика нашего государства может стать эффективной только при условии комплексного подхода.

*Марклен Таирбекович Гогаев,
Российский университет дружбы народов, 4 курс
m.gogaeff@gmail.com*

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

Статья раскрывает правовое содержание термина «профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг». Автор рассматривает основные признаки профессиональной деятельности, нашедшие правовое закрепление и приходит к выводу об отсутствии правового понятия «профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг».

Ключевые слова и фразы: профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, рынок ценных бумаг, ценные бумаги, эмиссия и обращение ценных бумаг.

Основным субъектом рынка ценных бумаг выступают его профессиональные участники. Деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг является неотъемлемой частью системы отношений, составляющих рынок ценных бумаг, и основой функционирования фондового рынка в целом. Эмиссия и обращение ценных бумаг невозможны без деятельности лиц, оказывающих исключительно специальные услуги другим участникам фондового рынка.

Исходя из этого можно сделать вывод, что профессиональные участники выполняют функции посредников между инвесторами и эмитентами. При этом некоторыми авторами теоретически обосновывается, «что появление дополнительного звена в прямых отношениях между иными участниками фондового рынка, являет-

ся лишним, поскольку затрудняет обращение ценных бумаг и увеличивает издержки»¹. Полагаем, что данный тезис не верен.

Возникновение института профессиональных участников обусловлено не только публичными, но и частными интересами клиентов профессиональных участников. Если бы фондовый рынок существовал стихийно, т.е. без профессиональных участников, то неизбежно возникали бы ситуации подавления более слабых лиц более опытным игроком на фондовом рынке. Здесь профессиональные участники играют роль независимых помощников и защитников интересов своих клиентов, перед которыми несут ответственность.

Таким образом, профессиональная деятельность на фондовом рынке носит с одной стороны объективный характер, с другой стороны – субъективный (искусственный) характер (упорядочивание движения на рынке, защита публичных интересов и экономики в целом от неблагоприятного воздействия частных интересов). То есть профессиональная деятельность (деятельность профессиональных участников) на рынке ценных бумаг служит гарантией формального равенства в трихотомии государство – бизнес – индивид. Исключительное положение профессиональных участников фондового рынка предопределяет и специальное регулирование их деятельности.

Поступательное развитие отечественного фондового рынка сопровождается непрерывным совершенствованием его правового регулирования. При этом следует отметить, что действующее законодательство не содержит ни понятия, ни признаков профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, что служит предметом широких научных дискуссий².

По нашему мнению, подобное умолчание со стороны законодателя не представляет ничего удивительного. С точки зрения

¹ Семенов А.В. Правовой статус участников рынка ценных бумаг: проблемы регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. М., 2005. С. 156.

² См.: Семенов А.В. Правовой статус участников рынка ценных бумаг: проблемы регулирования: дис. ... канд. юр. наук. 12.00.03. М., 2005. С. 158; Кузнецов М.В. Понятие и признаки профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг // Предпринимательское право. 2010. № 3. С. 15; Молотников А.Е. Правовое регулирование рынка ценных бумаг: учебное пособие. Стартап. М. 2013. С. 247–248; Рынок ценных бумаг: учебник для бакалавров / под общ. ред. Н.И. Берзона. 3 изд., перераб. и доп. – М. 2013. С. 269.

юридической техники в задачи законодателя не входит определение теоретических понятий. Эта задача отводится науке права. Законодатель ограничивается лишь установлением и формулировкой юридических норм³. Применительно к рассматриваемому нами понятию отсутствие легального определения обусловлено не только соображениями о правилах законодательной техники, но и тем, что понятию «профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг» не придавалось значение самостоятельного правового понятия. Этим объясняется подход законодателя, заключающийся в простом перечислении видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг⁴.

С юридической точки зрения, само по себе указание на профессиональность данной деятельности говорит лишь об особом порядке ее регулирования, чем, по нашему мнению, и руководствовался законодатель, задача которого состояла в том, чтобы определить такую обособленную деятельность, как особым образом регулируемую, но никак не профессиональную по своему содержанию. Когда необходимость в таком регулировании отсутствует, обособленная деятельность перестает быть профессиональной, хотя по своему экономическому содержанию она остается таковой.

Этим объясняется исключение в 2013 году из числа профессиональных участников клиринговых организаций⁵, регулируемых ныне специальным федеральным законом⁶. Аналогичная ситуация сложилась с организаторами торговли⁷.

³ Fr. Génу, *La technique législative dans la codification civile moderne*, Livre du Centenaire, II, 1904. P. 1036 // Цит. по: Мартынов Б.С. Записки юридического факультета Петроградского Университета. Выпуск VI. Типография Министерства Земледелия. 1917. С. 65.

⁴ См.: ст. 2 ФЗ от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

⁵ См.: п. 3 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О клиринге и клиринговой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №7-ФЗ «О клиринге, клиринговых организациях и центральном контрагенте» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См. п. 3 ст. 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 327-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Фе-

Глава 2 ФЗ «О рынке ценных бумаг» включает следующие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг: брокерская деятельность, дилерская деятельность, деятельность форекс – дилера, деятельность по управлению ценными бумагами, депозитарная деятельность, деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг.

В научной литературе неоднократно указывалось, что данный перечень не является исчерпывающим. Например, М.В. Кузнецов относит к профессиональным участникам специализированных депозитариев и трансфер-агентов⁸. В.А. Макарова относит к ним также андеррайтеров ценных бумаг⁹.

По справедливому замечанию А.Е. Молотникова, «предлагаемые к специальному выделению виды деятельности зачастую осуществляются лицами, которые уже обладают статусом профессиональных участников». Так, в статье 2 Закона о РЦБ финансовый консультант определяется как юридическое лицо, имеющее лицензию на осуществление брокерской и (или) дилерской деятельности, оказывающее эмитенту услуги по подготовке проспекта ценных бумаг. Опять же возникает вопрос о том, каковы критерии отнесения деятельности на рынке ценных бумаг к числу профессиональной?

Поскольку в силу законодательного умолчания решить данный вопрос не представляется возможным, постараемся самостоятельно выявить некоторые особенности осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, исходя из положений ФЗ «О рынке ценных бумаг».

Во-первых, профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг осуществляется исключительно юридическими лицами (ст. 2 Закона о РЦБ). При этом в ФЗ «О рынке ценных бумаг» не содержится требование к цели деятельности профессиональных участников. В следствие этого некоторыми авторами обосновывается предположение о том, что осуществление профессиональной

дерации в связи с принятием Федерального закона «Об организованных торгах» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Кузнецов М.В. Понятие и признаки профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг // Предпринимательское право. 2010. № 3. С. 16.

⁹ Макарова В. А. Профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг. СПб., 2011. С. 14.

деятельности на рынке ценных бумаг допускается как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций¹⁰. Следует отметить, что применительно к одним профессиональным участникам требование о наличии статуса коммерческой организации содержится в самом Законе о РЦБ. Так, в соответствии со ст. 3 Закона о РЦБ, дилером может быть только юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией. Для определения цели деятельности остальных профессиональных участников считаем необходимым руководствоваться ст. 10.1-1 Закона о РЦБ, устанавливающей, что профессиональными участниками рынка ценных бумаг могут являться хозяйственные общества¹¹, а также в случаях, предусмотренных федеральным законом – юридические лица, созданные в иной организационно-правовой форме (речь идет о государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», регулируемой специальным федеральным законом «О банке развития»¹².

Расширительное толкование указанной нормы позволяет сделать вывод, что профессиональными участниками могут быть:

1) юридические лица, являющиеся коммерческими организациями

2) государственная корпорация «Внешэкономбанк».

Во-вторых, профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг является лицензируемой деятельностью (п.1 ст.39 Закона о РЦБ). Все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг осуществляются на основании специального разрешения – лицензии, выдаваемой Центральным банком РФ. Исключение – Внешэкономбанк, осуществляющий отдельные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг на основании ФЗ «О банке развития».

Как отмечает Н.Г. Семилютина, «система лицензирования введена в целях установления некоего барьера, призванного отобрать тех лиц, которые имеют хотя бы минимальные профес-

¹⁰ Молотников А.Е. Указ. соч. С. 249.

¹¹ В соответствии с п. 1 ст. 66 Гражданского кодекса РФ хозяйственные общества являются коммерческими организациями

¹² Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О банке развития» // СПС «КонсультантПлюс».

сиональные знания и навыки, обладают необходимым имуществом для осуществления функций профессиональных участников рынка. При этом государство не вмешивается в сами правоотношения, возникающие между участниками рынка»¹³.

Лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг осуществляется двумя видами лицензий:

1) лицензией профессионального участника рынка ценных бумаг,

2) лицензией на осуществление деятельности по ведению реестра (п.6 ст. 39 Закона о РЦБ).

В-третьих, к профессиональным участникам на ценных бумагах предъявляются следующие требования:

а) соответствие собственных средств профессионального участника и иных его финансовых показателей нормативам Банка России¹⁴;

б) требование к органам управления и работникам профессионального участника рынка ценных бумаг;

с) организация и осуществление внутреннего контроля (п. 2 ст. 10.1-1 Закона о РЦБ);

д) назначение контролера, формирование службы внутреннего контроля (п. 2 ст. 10.1-1 Закона о РЦБ);

е) организация системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением операций с собственным капиталом¹⁵ (п. 5 ст. 10.1-1 Закона о РЦБ);

¹³ Семилютина Н. Г. Российский рынок финансовых услуг (формирование правовой модели). М., 2005. С. 59 // Цит. по: А.Е. Молотников. Правовое регулирование рынка ценных бумаг: учебное пособие. Стартап. М., 2013. С. 250.

¹⁴ См.: Указание Банка России от 11.05.2017 № 4373-У «О требованиях к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг»; Указание Банка России от 02.09.2015 № 3773-У «Об отдельных требованиях к деятельности форекс-дилера».

¹⁵ См.: Указание Банка России от 21.08.2017 № 4501-У «О требованиях к организации профессиональным участником рынка ценных бумаг системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением операций с собственным имуществом, в зависимости от вида деятельности и характера совершаемых операций».

f) требования к учредителям (участникам) профессионального участника рынка ценных бумаг (ст. 10.1-2 Закона о РЦБ).

Из приведенного анализа можно сделать вывод, что законодатель не только сам не определяет, что такое профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, но и в совокупности признаков не обнаруживается отчетливого отношения к этому вопросу. Мысль о том, что в приведенных статьях заключаются предпосылки для выявления легального определения профессиональной деятельности, была бы неправильной. Несомненно, что из отдельных норм мы можем вывести общие признаки, но класть их в основание точных юридических понятий было бы совершенно ошибочно. Таким образом, полагаем, что законодатель ни в прямой, ни в косвенной форме не дает легального определения профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг. Следовательно, такого *правового* понятия нет вовсе. Понятие, используемое в Законе о рынке ценных бумаг, является собирательным и используется для того, чтобы всякий раз не перечислять брокера, дилера, форекс-дилера и т.д., т.е. представляет собой не более чем прием законотворческой деятельности.

*Артём Игоревич Головин,
студент 4 курса юридического факультета
Волгоградского института управления
филиала РАНХиГС,
mogilchik3000@mail.ru*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БУКМЕКЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЕЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В настоящей статье рассматриваются отдельные вопросы законодательного регулирования букмекерской деятельности в Российской Федерации, некоторые особенности определения механизма ставок и интерактивных ставок. Исследован процесс легализации ставок через интернет, в том числе через ввод систем ЦУПИСов. Обращается внимание на ряд спорных вопросов при налогообложении букмекерской деятельности, а также доходов от

выигрышей, сделан ряд предложений по совершенствованию налогообложения в данной сфере.

Ключевые слова и фразы: букмекерская деятельность, букмекерская контора, ставка, интерактивная ставка, налог на игорный бизнес, налог на доходы физических лиц, центр учёта переводов интерактивных ставок.

В 2018 году в Российской Федерации будет проходить Чемпионат мира по футболу, в связи с чем наблюдается возрастание интереса к данному виду спорта. В свою очередь это повысило интерес к ставкам на матчи чемпионата, возросла востребованность в услугах букмекерских контор. Деятельность букмекерских контор облагается налогом на игорный бизнес. Данный налог составляет малую долю в структуре региональных бюджетов. Однако возросший интерес к букмекерской деятельности может способствовать увеличению поступления данного налога в бюджет. Например, в Санкт-Петербурге на рассмотрение городского парламента внесен законопроект о повышении ставок на игорный бизнес в два раза¹. Граждане, получившие доход с выигрышей, должны уплачивать налоги с таких доходов. На практике возникают некоторые вопросы с таким налогообложением. Таким образом, тема правового регулирования букмекерской деятельности в России и ее налогообложения является актуальной.

Букмекерство известно человечеству с древнейших времён, ещё наши далёкие предки любили заключать пари и делать ставки. В некоторых странах ставки даже интегрированы в культурную среду (Таиланд, Вьетнам, Макао и т.д.) Россия тоже не стала исключением. Первые букмекеры появились ещё в Российской Империи. Правда, в советский период данная деятельность уже была запрещена и действовала на полуправильном положении. Однако в 1991 г. появился первый легальный букмекер. Этот год можно так же считать началом букмекерской деятельности в современной России. С течением времени технологии развивались, это также отразилось и на ставках. Если раньше чтобы поставить на какое-нибудь событие приходилось идти в букмекерскую контору, ставить через букмекера на нужный исход, получить квитанцию о

¹ Депутат предложил удвоить размер налога на игорный бизнес в Петербурге накануне ЧМ-2018. URL: <http://tass.ru/ekonomika/5047836> (дата обращения: 29.03.2018).

заклѳченном пари и, в случае выигрыша прийти обратно и забрать свой выигрыш, то сейчас помимо ставок «в живую» можно делать ставки и через интернет. Такие действия законодателем называются интерактивные ставки.

Легальные понятия закреплены в 4 статье ФЗ № 244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты»², а также в других нормативных источниках. Существует определенный механизм ставок. Сам процесс заключения пари можно описать формулой $n(k-1) = p$, где:

- n – сумма ставки
- k – коэффициент на который производится ставка (если брать европейскую систему, то он представляет собой вид числа в виде десятичной дроби)
- p – прибыль.

Т.е. если вы выбираете событие, ставите на него определенную сумму денег, в случае проигрыша эта сумма сгорает, в случае выигрыша сумма ставки возвращается а в зависимости от K (чем больше, тем лучше) вам выплачивается выигрыш. Интерактивные ставки действуют по аналогичному принципу.

Ставки и интерактивные ставки отличаются тем, что для совершения ставки нужно присутствовать лично в ППС (пункт приема ставок), а интерактивные ставки можно делать через интернет, что позволяет делать их из любого места, где есть сеть, что позволяет также играть в букмекерских конторах, находящихся в других странах. Это основное преимущество ставок online, однако и главный недостаток, т.к. до недавнего времени регулирования и надзора в данной сфере не было вообще.

Большинство букмекерских контор, расположенных в сети Интернет, имеют лицензию Кюрасао, Мальты или Коста-Рики, кроме того во внутренних правилах некоторых букмекерских контор, прописываются пункты, что деньги на счету игроков в случае подозрительной игры могут быть изъяты или заморожены без объяснения причин, т.е. в случае недобросовестности компании ле-

² Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29.12.2006 № 244-ФЗ.

гально разобраться шансов практически не было. Таким образом, в отсутствие правового регулирования данного вопроса в России российские игроки были лишены средств защиты в таких ситуациях. Серьёзные изменения начались в 2014 году.

Юридически российское законодательство не допускало интернет ставок, легальными были только off-line ставки в игровых центрах и ППС. С 2014 началась активная борьба против ставок в сети интернет. Ставки online и раньше были под юридическим запретом, однако фактическое запрещение началось именно с 2014 года.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) по решению суда приступил к блокировке интернет-сайтов, на которых принимались ставки. Началась эта деятельность в 2014 году, но пика достигла в 2016 году. К этому году в чёрном списке оказались все популярные и известные букмекерские конторы, а также их зеркала (та же букмекерская контора, но с изменённым интернет адресом). Ограничение к доступу проводилось на основании статьи 15.1 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³. Данные сайты вносятся в единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Доступ к заблокированным сайтам можно было получить через прокси-серверы или программы для скрытия и изменения ip (так как блокировка была только для России то, используя ip пользователей других стран, где нет индивидуальных запретов, можно было продолжать использовать сайт). Однако действия всё же возымели эффект. Многие западные букмекеры перестали принимать клиентов из России. Одной из первых компаний были BetWay, чуть позже к ним присоединились Unibet, Lardbrokers, 365bet, Bwin (хотя позднее возобновило свою деятельность), итогом стал отказ William hill принимать игроков из России 27 октября 2017 года.

³ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ.

Российским игрокам пришлось обратиться к российским букмекерам.

В то же время наряду с запретительной политикой начались процессы легализации ставок через интернет. Начался ввод систем ЦУПИСов. ЦУПИС – центр учёта переводов интерактивных ставок, является кредитной организацией, в том числе небанковской кредитной организацией. Деятельность ЦУПИС регулируется Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»⁴ и статьи 14.2 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр». Учредителем ЦУПИС является СРО организаторов азартных игр, у одной СРО может быть только один ЦУПИС. Основной задачей ЦУПИС является прием от физического лица денежных средств, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов), их учет и перевод организатору азартных игр в букмекерской конторе или тотализаторе по поручению такого физического лица.

Первый ЦУПИС заработал в 2016 году, этот же год можно считать началом легальных ставок через интернет. Впоследствии большинство крупных букмекерских контор в РФ легализовало свою деятельность в интернете и стало работать со средствами игроков не напрямую, а через ЦУПИС. Теперь игрок вводит средства в начале на свой счёт в ЦУПИСе, и уже через него перечисляет на счёт в букмекерской конторе, аналогичная ситуация и с выигрышем, но уже в обратной последовательности. Введение подобной технологии позволило поставить под контроль ставки через сеть «Интернет», упростить сбор налогов, а также дало защиту игрокам, так как теперь используется российское законодательство и, в случае не исполнения букмекерской конторой своих обязанностей, её можно призвать к ответственности через суд.

Так происходят ставки и их регулирование через сеть «Интернет». Перейдём к ставкам «в живую». Сам процесс ставки в ППС не сильно отличается от ставок в сети «Интернет». Вы выбираете исход события и сумму, которую хотите поставить, говорите об этом оператору, передаёте деньги в кассовый аппарат, он делает

⁴ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1.

ставку на выбранный вами исход и выдаёт вам чек, являющийся подтверждением ставки, в случае выигрыша происходит расчёт через кассовый аппарат. К ППС, процессинговым центрам и другим наземным пунктам предъявляются определённые условия. Согласно статьям 15, 15.1 и 14 ФЗ № 244 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» букмекерские конторы и их ППС должны удовлетворять следующим условиям:

1. Букмекерские конторы, их пункты приема ставок могут располагаться только в зданиях, строениях, сооружениях, являющихся объектами капитального строительства.

2. В зоне обслуживания участников азартных игр в пункте приема ставок букмекерской конторы должна находиться касса букмекерской конторы.

3. Букмекерские конторы, их пункты приема ставок (за исключением открываемых в игорных зонах) могут быть открыты исключительно на основании лицензий.

4. Организаторы азартных игр в букмекерских конторах обязаны состоять в саморегулируемой организации организаторов азартных игр в букмекерских конторах.

Данные требования являются наиболее важными при осуществлении деятельности. Также следует обратить внимание на п. 1 ст. 14 который гласит, что деятельность букмекерских контор при соблюдении требований, может быть вне игорных зон, что выгодно отличает букмекерские конторы от других игорных заведений, ведь что бы сделать ставку на спортивное событие не нужно ехать в специальную игорную зону, в большинстве случаев достаточно выйти из дома и пройти несколько сотен метров к ближайшему пункту.

Проблемной зоной также является регулирование в сфере налогообложения. Налоги должны платить как букмекерские конторы, так и игроки, и если в первом случае всё нормативно урегулировано и понятно, то во втором возникает много вопросов.

Букмекерские конторы обязаны платить налог на игорный бизнес в региональные бюджеты. С 1 января 2018 года Федераль-

ным законом от 27.11.2017 № 354-ФЗ⁵ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» произошли изменения в налогообложении. В соответствии со ст. 369 Налогового кодекса РФ повысились минимальные и максимальные пределы налоговых ставок за процессинговые центры и пункт приёма ставок букмекерских контор практически в 2 раза. Было введено понятие процессинговый центр интерактивных ставок букмекерской конторы, и налог по ним составляет от 2 500 000 до 3000000 рублей. Данные нововведения явно указывают на то, что государство решило серьёзно отнестись к быстро развивающемуся рынку ставок, и решило, что прибыль, которую букмекерские конторы получают со своей деятельности, должна облагаться более высоким налогом, чем было ранее.

Ряд вопросов возникает с налогообложением игроков. Первоначально, все доходы, полученные от игр в букмекерской конторе, облагались налогом по ставке 13%. ФЗ № 354 так же ввёл статью 214.7 НК РФ, и дополнил 28 пункт статьи 217 НК РФ. Теперь налогообложение игроков строится следующим образом. В случае, если доход (выигрыш минус сумма ставки) за налоговой период составит более 15000, то налог высчитывается, взимается и уплачивается налоговым агентом (т.е. букмекерской конторой). В случае, если он больше 4000, но меньше 15 000, налог уплачивается игроком. Если доход составляет меньше 4000 рублей, то налог не уплачивается (налоговая ставка 13% во всех случаях, если это налоговый резидент РФ и 30% в других случаях). Однако эта норма работает без сбоев, если у игрока есть счёт только в одной букмекерской конторе. Если их несколько, то возникает вопрос, в случае дохода более 15 000 в разных конторах, кто и в каких случаях будет являться налоговым агентом? На данный момент этот вопрос является открытым, так как практика применения новой нормы ещё не сформирована. Также интересно выглядит расчет налога в интерактивных ставках. Так как ввод и вывод средств идёт через ЦУПИС, для расчета НДСЛ букмекерская контора применяет формулу $(w-v)*13\%$, где

- w – сумма вывода
- v – сумма ввода

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 27.11.2017 № 354-ФЗ.

При этом нужно учитывать, что каждый вывод является отдельной сессией и облагается налогом, а сумма в 4000 рублей вычитается уже по итогам календарного года т.е. при каждом выводе денег из этой суммы вычитается сумма всех вводов через ЦУПИС (ставок), совершенных после предыдущего вывода выигрыша. Однако данная схема в некоторых случаях не совсем корректна. Предположим ситуацию, когда игрок через ЦУПИС ввёл по 50 000 в букмекерскую контору, выиграл и вывел 85 000, в случае, если он сделал это одним траншем, налогообложение будет меньше, чем если бы он вывел в начале 35 000, а потом 50 000, так как каждый вывод теперь считается отдельной сессией.

Таким образом, необходимо внести следующие изменения в законодательство:

1. Независимо от суммы выигрыша налоговым агентом является букмекерская контора.

2. Расчёт НДФЛ идёт не за каждый вывод, а по сумме всех выводов за налоговый период.

3. Текущая ситуация, с нелегальными иностранными букмекерами невыгодна ни государству, так как бюджет не дополучает часть налогов, ни самим букмекерам, так как клиентская база уменьшается из-за отсутствия игроков из России, а соответственно меньше и прибыль. Возможным выходом из сложившейся ситуации могло быть создание особых условий по налогообложению иностранных букмекерских контор, что привело бы к их легализации на территории России.

В заключение хочется сказать, что данная отрасль очень многогранна, и государству необходимо её контролировать для избежания различных эксцессов, однако сегодняшнее законодательство явно с этим полностью не справляется, что однозначно говорит о необходимости дальнейшего совершенствования российского законодательства.

Ольга Сергеевна Краева,
слушатель программы
Master of Public Administration – МРА
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы,
kraevaos@gmail.com

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ИНФОРМАЦИОННОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Статья раскрывает организационные и правовые аспекты организации межведомственного информационного взаимодействия. Основное внимание в работе уделяется анализу правовой основы организации межведомственного информационного взаимодействия кредитных организаций с федеральными органами исполнительной власти, в том числе недостаткам в правовом регулировании.

Ключевые слова и фразы: межведомственное информационное взаимодействие, Единая система межведомственного электронного взаимодействия, Единый портал государственных и муниципальных услуг, кредитные организации.

Очередным этапом развития системы межведомственного информационного взаимодействия для обеспечения безопасного и устойчивого обмена информацией с органами и организациями, не являющимися органами власти и органами местного самоуправления (подведомственными организациями, банками, нотариусами и др.), исключения незаконного доступа к персональным данным и иной информации ограниченного доступа¹ стал переход в 2013 году на взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с кредитными организациями.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // Собрание законодательства Российской Федерации, 13 января 2014 года. № 2 (ч. II). Ст. 155.

С 3 октября 2017 года распоряжением Правительства² внесены изменения в базовый для кредитных организаций перечень документов (сведений), получаемых и передаваемых федеральными ведомствами с использованием Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), а также правила предоставления указанных документов (сведений).

До внесения изменений перечень содержал три категории документов (сведений):

– 15 видов документов (сведений), направляемых федеральными органами власти и внебюджетными фондами в кредитные организации (например, сведения МВД России о действительности (недействительности) документа, удостоверяющего личность заявителя, а также сведения о действительности (недействительности) регистрации заявителя по месту жительства или месту пребывания);

– 3 вида документов (сведений), направляемых кредитными организациями, в федеральные органы (например, сведения для ФССП России об открытии должниками по исполнительным производством новых счетов в кредитных организациях³);

– Сведения о выдаче кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций, об отзыве, аннулировании лицензии, представляемые Банком России⁴ по запросу ФНС России.

Таким образом, 19 видов юридически значимых документов (сведений) предоставляется с 1 июня 2013 года в рамках межведомственного взаимодействия.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2017 года № 2147-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2012 года № 1471-р» // Собрание законодательства Российской Федерации, 9 октября 2017 года. № 41. Ст. 6070.

³ Брановицкий К.Л. Некоторые аспекты использования информационных технологий в исполнительном производстве // Вестник гражданского процесса. 2018. № 1. С. 87–101.

Михайлошин В. Исполнительные документы можно подавать через Интернет // ЭЖ-Юрист. 2015. № 11. С. 2.

⁴ Нуриахметов Н.М. Субъекты и средства финансово-правового регулирования государственных (муниципальных) услуг // Финансовое право. 2016. № 4. С. 16–20.

Правительством в качестве базовых принципов организации такого взаимодействия определены: предоставление документов (сведений), состав и структура которых определяется федеральным органом и государственным внебюджетным фондом, участвующим в обмене документами (сведениями), в электронном виде с использованием СМЭВ, выполняющей транспортную функцию⁵, на безвозмездной основе⁶ по форматам обмена, определяемым федеральным органом власти и государственным внебюджетным фондам.

Следует отметить, что указанные принципы в целом соответствуют общим принципам организации межведомственного взаимодействия⁷, сформулированным Правительством в целях реализации Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ)⁸, за исключением положения о порядке определения требований к форматам обмена, а также составу и структуре документов (сведений).

⁵ Попов Д.А. Государственная информатизация: анализ правоприменительной практики // Информационное право. 2014. № 3. С. 16–20.

⁶ Если иное не определено в соответствии с федеральным законом или правовым актом Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1123-р «О перечне сведений, находящихся в распоряжении государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, территориальных государственных внебюджетных фондов» // Собрание законодательства Российской Федерации, 9 июля 2012 года. № 28. Ст. 3924.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2016 года № 2326-р «Об утверждении перечня документов и сведений, находящихся в распоряжении отдельных федеральных органов исполнительной власти и необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14 ноября 2016 года. № 46. Ст. 6497.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 2 августа 2010 года. № 31. Ст. 4179.

Вместе с тем, в литературе встречается мнение об отсутствии нормативного закрепления указанных требований наличия у кредитных организаций права на «сбор иных сведений (документов), самостоятельно определяемых ею в правилах внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ, в том числе использовать иные источники информации... в информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо Единой системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)»⁹. Представляется, что указанная позиция является не вполне обоснованной.

В октябре 2017 года Правительство приняло решение о совершенствовании механизмов межведомственного информационного взаимодействия посредством введения «механизма черновигов»¹⁰.

Новая модель межведомственного информационного взаимодействия по «механизму черновигов» должна применяться с 1 февраля 2018 года.

В рамках «механизма черновигов» нормативно установлен «институт получения согласия», согласно которому кредитная организация вправе запрашивать у федерального органа исполнительной власти с согласия гражданина девять видов документов (сведений), являющихся результатом оказания государственных и иных услуг (например, выписка из Единого государственного реестра недвижимости о правах отдельного лица на имевшиеся (имеющиеся) у него объекты недвижимости; учредительные документы в электронной; сведения из справки о доходах физического лица по форме 2-НДФЛ; сведения из электронного паспорта транспортного средства).

В указанном обмене участвуют ФНС России, Росреестр и АО «Электронный паспорт».

Правительство предъявляет ряд требований к организации такого взаимодействия:

⁹ Алексеева Д.Г. Правовые проблемы, возникающие при идентификации кредитными организациями бенефициарных владельцев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 1. С. 49–61.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2017 года № 2147-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2012 года № 1471-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 октября 2017 года. № 41. Ст. 6070.

- 1) документы (сведения) являются результатом оказания гражданину государственных и иных услуг;
- 2) документы (сведения) передаются с согласия гражданина с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ) в кредитную организацию;
- 3) федеральные органы исполнительной власти представляют документы (сведения) на ЕПГУ с использованием СМЭВ;
- 4) запрос кредитной организации о передаче документов (сведений) выражается с использованием ЕПГУ;
- 5) документы (сведения) необходимы кредитной организации для оказания банковских операций по запросу гражданина;
- 6) кредитная организация должна быть подключена к СМЭВ.

Представляется, что нормативного закрепления перечня предоставляемых документов (сведений) является недостаточным. Нормативному закреплению также подлежат процедуры получения согласия гражданина на передачу результата оказания государственной и иной услуги, порядок направления указанного согласия в федеральный орган и получения кредитной организацией соответствующих документов (сведения) из федерального органа.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2017 года № 2147-р¹¹ федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое, методическое обеспечение перехода кредитных организаций на межведомственное информационное взаимодействие, поручено:

Минэкономразвития России разработать методические рекомендации по организации и обеспечению перехода федеральных органов власти, государственных внебюджетных фондов и АО «Электронный паспорт» (далее – органы и организации) на межведомственное взаимодействие в электронном виде при предоставлении документов (сведений) кредитным организациям;

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2017 года № 2147-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2012 года № 1471-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 октября 2017 года. № 41. Ст. 6070.

Минкомсвязи России – методические рекомендации, необходимые для реализации органами и организациями межведомственного взаимодействия в электронном виде.

Процедурные вопросы реализации «механизма черновиков» не нашли отражения в указанных методических документах, которые носят рекомендательный характер.

В этой связи необходимо обратиться к положениям постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 2017 года № 1202 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹².

Правительство скорректировало базовый принцип «получение документов (сведений) на безвозмездной основе», дополнив пункт 12 Положения о единой системе межведомственного электронного взаимодействия¹³ уточнением «если иное не определено в соответствии с федеральными законами или правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации». Таким образом, например, распоряжением Правительства могут быть установлены требования по взиманию платы за предоставление документов (сведений) по запросу кредитных и иных организаций.

Порядок передачи гражданам в соответствии с указанным постановлением Правительства результатов предоставления в электронной форме государственных услуг, документов (сведений), включенных в Перечень¹⁴, с использованием ЕПГУ, осуществляется в порядке, устанавливаемом Минкомсвязью России¹⁵.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2017 года № 1202 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 октября 2017 года. № 41. Ст. 5981.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20 сентября 2010 года. № 38. Ст. 4823.

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2017 года № 2147-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2012 года № 1471-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 9 октября 2017 года. № 41. Ст. 6070.

¹⁵ Приказ Минкомсвязи России от 20 июля 2017 года № 375 «Об утверждении требований по формированию и направлению оператором федеральной

Проект запроса о получении документа (сведения), являющегося результатом оказания государственной услуги, формируется и направляется кредитной организацией с использованием СМЭВ на ЕПГУ в личный кабинет гражданина.

Гражданину с использованием ЕПГУ обеспечивается направление запросов (смс-сообщение) на получение государственной услуги и (или) передачу ее результата органам и организациям, в том числе кредитным, то есть указанный приказ Минкомсвязи России устанавливает порядок получения согласия.

Срок направления федеральным ведомством результата предоставления услуги, в соответствии с согласием гражданина, для последующей передачи в кредитную организацию будет определяться по общему правилу согласно срокам оказания государственной услуги, поскольку иные уточнения в нормативных правовых актах отсутствуют. При этом остается открытым вопрос по срокам представления сведений из электронного паспорта транспортного средства АО «Электронный паспорт», не являющихся результатом оказания государственной услуги, а относящихся к категории «иных услуг».

Следует отметить, что нормативно не урегулированы сроки направления запроса кредитной организацией, получения согласия гражданина, а также порядок передачи результатов оказания «иных услуг».

При разработке нового механизма межведомственного взаимодействия также не созданы достаточные правовые основания для передачи кредитным организациям «иных услуг». В перечень иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций)¹⁶, не

государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» заявителям запросов на получение государственной и муниципальной услуги и (или) передачу ее результата третьим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21 ноября 2017 года.

¹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 мая 2017 года № 865-р «Об утверждении перечня иных услуг, сведения о которых размещаются в федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 15 мая 2017 года. № 20. Ст. 2956.

включена «иная услуга» АО «Электронный паспорт» о предоставлении сведений из электронного паспорта транспортного средства. Включение указанной «иной услуги» в перечень является основанием для ее предоставления на ЕПГУ и соответственно реализации по «механизму черновиков».

В результате проведенного анализа установлено, что для полноценного внедрения «механизма черновиков» необходимо сформировать комплексное правовое регулирование, посредством внесения соответствующих изменений в акты Правительства Российской Федерации и Минкомсвязи России.

*Александра Александровна Кулагина,
студент 2 курса бакалавриата
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
kulagina.16@yandex.ru*

НАСЛЕДСТВЕННЫЙ ФОНД: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматриваются особенности публично-правового статуса наследственных фондов и отдельные проблемы, связанные с интеграцией наследственных фондов в российскую правовую систему, предлагаются варианты их решения.

Ключевые слова и фразы: фонд, наследственный фонд, государственная регистрация некоммерческой организации.

В современных условиях для человека особое значение приобретает возможность продолжения его бизнеса, творчества, научных разработок и идей после его смерти. Неслучайно, в скором времени в России появится новая форма юридического лица – наследственный фонд. Этот правовой институт является очередным заимствованием из английского права¹ и его интеграция в российское законодательство осуществляется для обеспечения ба-

¹ Наряду с эндаументом – целевым капиталом некоммерческой организации, опционом, корпоративным договором и иными заимствованиями.

ланса в сфере имущественных отношений между общественными (социальными) и частными (индивидуальными) интересами.

Одновременно, в связи с появлением нового правового института наследственного фонда остаются неразрешенными отдельные вопросы его гражданской и административной правосубъектности, административных процедур, реализация которых необходима при создании фонда, управлении фондом и его ликвидации, места наследственного фонда в системе некоммерческих организаций², а также осуществления государственного контроля за деятельностью данного вида организаций.

В современном мире наследование является одним из важнейших способов приобретения права собственности, в этой связи законодателем создаются условия для защиты имущественных интересов наследодателя и его семьи. С этой целью индивидуальный субъект стремится выбрать именно ту *форму наследования*, которая поможет наиболее полно реализовать его интересы. Так, согласно ст.ст. 1110-1111 Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ): 1) при наследовании имущество умершего (наследство, наследственное имущество) переходит к другим лицам в порядке универсального правопреемства, то есть в неизменном виде как единое целое и в один и тот же момент; 2) наследование осуществляется по завещанию и по закону; 3) наследование по закону имеет место, когда и поскольку оно не изменено завещанием. Для реализации своих интересов наследодатель (завещатель) может передать своё имущество фонду, в этом случае мы говорим о *наследовании по завещанию*.

Наследование, как *способ формирования имущества* некоммерческих организаций, допускается российским законодательством. Например, возможно формирование и пополнение целевого капитала некоммерческих организаций (эндаументов) денежными

² См., например: Ястребов О.А. Некоммерческие организации как субъекты публичного права: учебное пособие: [для студентов-юристов специальности «Юриспруденция»]. М., 2009.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2018).

средствами на основании завещаний⁴. Однако, до настоящего времени практика передачи наследственного имущества некоммерческим организациям на основании завещаний в России не получила широкого распространения.

Федеральный закон от 29.07.2017 № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации»⁵ (далее – Закон № 259-ФЗ) вносит существенные изменения в гражданское законодательство и предусматривает возможность создания специальных наследственных фондов, источником формирования имущества которых является наследство.

1 августа 2017 года новеллы Закона № 259-ФЗ были представлены общественности Председателем комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на страницах «Российской газеты». П. В. Крашенинников подчеркнул, что «главным нововведением» закона является «совершенно новая» для российского права конструкция – наследственный фонд⁶. Глава думского комитета был одним из авторов принятого закона. С его точки зрения новеллы ГК РФ расширят возможности граждан по распоряжению их имуществом на случай смерти. Сам же наследственный фонд, по убеждению П. В. Крашенинникова, это новый и эффективный способ управления имуществом, бизнесом, капиталом, которые остаются после смерти наследодателя.

Стимулом создания в России наследственных фондов, стал положительный зарубежный опыт⁷. Наследственный фонд Россий-

⁴ Федеральный закон от 30.12.2006 № 275-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 38.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2017. № 3 (Ч. I). Ст. 4808.

⁶ Козлова Н., Новый закон защитит права наследников // Российская газета. 2017. – Федеральный выпуск №7334 (168).

⁷ Самым известным примером наследственных фондов за рубежом является фонд Альфреда Нобеля, из которого выплачиваются нобелевские премии. Альфред Нобель завещал обратить большую часть своего состояния в ликвидные ценности и поместить их в надежный банк. Он хотел, чтобы доходы от этих вложений принадлежали созданному после его смерти фонду, кото-

ской Федерации в большей степени воспринимает признаки фонда континентальной правовой системы в области наследственных правоотношений. Одновременно, российские наследственные фонды отличаются от зарубежных аналогов как по цели создания, так по требованиям к размеру начального капитала фонда, по процедуре создания, порядку раскрытия информации об их деятельности и иным аспектам⁸.

Закон № 259-ФЗ содержит общие положения о порядке создания наследственного фонда, условиях управления им и его ликвидации. Так, инициатива создания наследственного фонда принадлежит гражданину – наследодателю. Для создания наследственного фонда одновременно с завещанием необходимо оформить решение об учреждении фонда. Такое решение согласно п. 4 ст. 50.1 ГК РФ в редакции Закона № 259-ФЗ «должно содержать сведения об учреждении наследственного фонда после смерти этого гражданина, об утверждении этим гражданином устава наследственного фонда и условий управления наследственным фондом, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества наследственного фонда, лицах, назначаемых в состав органов данного фонда, или о порядке определения таких лиц». Решив учредить фонд, гражданин еще при жизни определяет, какая часть

рый будет распределять их в виде ежегодных премий. Определил Нобель и количество таких премий – пять, и критерии, по которым должны быть выбраны лауреаты. Таким образом, по сей день ученым ежегодно 10 декабря вручаются Нобелевские премии. Альфреда Нобеля к созданию фонда подтолкнула досадная ошибка репортеров газеты, похоронив его вместо брата и дав об этом некролог, который назвали «Торговец смертью мертв». Автор некролога, видимо, связывал жизнь Нобеля только с изобретением динамита, что ему очень не понравилось. Именно после этого он в последний раз изменил свое завещание и остался в памяти человечества как учредитель денежных наград для ученых и выдающихся изобретателей, сделавших важные открытия. Другой пример – фонд Генри Форда, получивший все активы компании Ford. Он является одним из крупнейших фондов, занимающихся благотворительностью. Или фонд Роберта Боша, созданный основателем немецкого концерна Bosch. Этот фонд финансируется за счет дивидендов от акций концерна и предоставляет гранты в образовании, медицине и культуре.

⁸ См., например: Карташов М.А. Наследственный фонд: новое российское законодательство и иностранный опыт // Современное право. 2017. № 10. С. 83–90.

имущества будет распределена на образование фонда, время, в течение которого фонд должен быть образован, управленцев фонда или порядок их назначения. И после смерти гражданина ничего изменить уже не получится. Не позднее трех рабочих дней с момента открытия наследственного дела после смерти гражданина, который предусмотрел в своем завещании создание наследственного фонда, нотариус направляет в уполномоченный государственный орган (территориальный орган (управление) Министерства юстиции Российской Федерации) заявление о регистрации наследственного фонда с приложением учредительных документов. Следует отметить, что при отсутствии отдельного административного регламента, устанавливающего порядок предоставления государственной услуги по государственной регистрации рассматриваемого вида некоммерческих организаций, процедура государственной регистрации наследственных фондов будет регламентироваться *Административным регламентом предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций*⁹ и *Административным регламентом предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств*¹⁰, применение которых в настоящее время сопряжено с рядом трудностей¹¹ и может повлечь за-

⁹ Приказ 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» // Российская газета. 16.03.2012. № 5731 (58). 16.03.2012.

¹⁰ Приказ Минфина России от 30.09.2016 № 169н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2018).

¹¹ См., например: Жукова М.Е. Совершенствование процедуры государственной регистрации некоммерческих организаций // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры ад-

держку государственной регистрации наследственного фонда и, как следствие, пропуск установленного ст. 1154 ГК РФ шестимесячного срока для принятия фондом наследства. С учетом данного обстоятельства представляется, что процедура государственной регистрации наследственного фонда подлежит более подробной правовой регламентации.

С момента государственной регистрации наследственный фонд обладает правами юридического лица, при создании наделяется обособленным имуществом и способностью нести самостоятельную имущественную ответственность. Российский гражданин-наследодатель также будет определять, каким образом и из какого имущества будет учрежден его наследственный фонд. В дополнение к этому гражданин заранее принимает решение о сроках его существования: наследственный фонд может быть создан на определенный срок или бессрочно (за исключением случаев, предусмотренных законом).

Отличительной особенностью наследственного фонда в России, выделяющего его среди иных фондов, является закрытый перечень источников формирования его имущества. Так, помимо имущества полученного по завещанию учредителя, наследственный фонд вправе формировать имущество за счет дохода от доверительного управления имуществом наследственного фонда. Одновременно следует обратить внимание на то, что законодательно установлен запрет на безвозмездную передачу иными лицами имущества в наследственный фонд (п. 3 ст. 123.20-1 ГК РФ в редакции Закона № 259-ФЗ), что исключает из источников формирования имущества данного вида организаций добровольные пожертвования физических и юридических лиц, являющиеся для подавляющего большинства других видов фондов основным источником формирования их имущества. Доходы и имущество фонда будут распределяться согласно воле наследодателя, т.е. фактически он будет материально поддерживать упомянутых в завещании выгодоприобретателей на постоянной основе и после своей смерти.

Другой отличительной особенностью российского наследственного фонда, определенной законодателем, является то, что

министративного и финансового права Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 70–78.

отчет об использовании имущества наследственного фонда не подлежит опубликованию¹². С одной стороны, данное положение выделяет наследственный фонд среди иных фондов, обязанных ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества. С другой стороны, это существенно затрудняет осуществление государственного контроля за его деятельностью и не способствует обеспечению транспарентности унитарной некоммерческой организации в числе источников формирования имущества которой законодатель допускает как *доход от доверительного управления имуществом наследственного фонда*, так и *приносящую доход деятельность* (в случае, предусмотренном уставом фонда). Одновременно, п. 7 ст. 123.20-2 ГК РФ в редакции Закона № 259-ФЗ устанавливает, что аудит деятельности наследственного фонда проводится по основаниям, предусмотренным условиями управления наследственным фондом, а также по требованию его выгодоприобретателя в порядке п. 5 ст. ст. 123.20-3 ГК РФ. Указанная норма представляется несогласованной с п. 3 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2017 № 307-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об аудиторской деятельности»¹³, согласно которому любая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, обязана проходить ежегодный обязательный аудит.

Отдельного внимания заслуживает п. 5 ст. 123.20-2 ГК РФ в редакции Закона № 259-ФЗ, предусматривающий возможность выплаты вознаграждения членам попечительского совета наследственного фонда или членам иных органов фонда за исполнение своих обязанностей. Данная норма нарушает принцип деятельности попечительского совета некоммерческой организации на общественных началах, в соответствии с которым членам попечительского совета не выплачивается вознаграждение за исполнение своих обязанностей¹⁴.

¹² См. п. 9 ст. 123.20-2 ГК РФ в редакции Закона № 259-ФЗ.

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2018).

¹⁴ См. п. 4 ст. 123.19 ГК РФ, п. 3 ст. 7 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О некоммерческих организациях». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2018).

Таким образом, наследственный фонд – это, во-первых, уже не та некоммерческая организация, которая преследует социальные и общепользные цели (п. 1 ст. 123.17 ГК РФ), публичные цели его создания не предопределены на законодательном уровне. Во-вторых, источником формирования его имущества не являются добровольные имущественные взносы (пожертвования). В-третьих, управление этим фондом подчиняется не правилам ст. 123.19 ГК РФ, а указаниям завещателя; при этом отдельные положения о порядке управления наследственным фондом противоречат общепризнанным подходам к управлению некоммерческой организацией. В-четвертых, на наследственный фонд не распространяется общий порядок изменения устава фонда (ст. 123.20 ГК РФ). В-пятых, на наследственный фонд также не распространяется общая обязанность публикации об использовании своего имущества (п. 2 ст. 123.18 ГК РФ). Наконец, при ликвидации наследственного фонда имущество его не направляется на общепользные цели, указанные в уставе фонда (п. 3 ст. 123.20 ГК РФ), а порядок его распределения опять же определяется конкретно для него установленными условиями управления.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что наследственным фондам отводится особое место в системе юридических лиц, создаваемых по законодательству Российской Федерации, однако вопрос о правомерности отнесения наследственных фондов к некоммерческим организациям – юридическим лицам публичного права остается открытым. Предложенная законодателем правовая конструкция вызывает множество вопросов, подлежащих тщательной проработке.

В целях наиболее эффективной интеграции института наследственного фонда в российское правовое поле, представляется целесообразным рассмотреть вопросы о месте наследственного фонда в системе юридических лиц российского гражданского права и его статусе как субъекта публичного права; разработать нормативно-правовую базу для обеспечения единообразной практики исполнения нотариусами новых функций, связанных с учреждением наследственных фондов. Особого внимания заслуживает необходимость подробной правовой регламентации процедуры государственной регистрации наследственного фонда, а также выработки подходов к разработке учредительных документов наслед-

ственного фонда и формированию органов управления, доверительному управлению имуществом наследственного фонда и налогообложению операций с его имуществом, а также осуществлению государственного контроля за деятельностью данного вида организаций.

***Бободжон Гоибович Наимов,**
аспирант кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов,
naimov_bobojon@mail.ru*

О СТРУКТУРЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ

В статье речь идет о структуре разрешительного правоотношения. Проводится анализ правового положения субъектов разрешительного правоотношения, и также объекта регулирования в законодательстве Республики Таджикистан.

Кроме того, предлагается расширить круг субъектов и объектов разрешительного правоотношения, в том числе закрепить в законодательство о разрешительной системе физического лица как субъекта, имеющего право получить разрешение на осуществление отдельных видов деятельности и действий. Автор считает целесообразным то обстоятельство, что надо как можно быстрее совершенствовать законодательство о разрешительной системе уполномоченным государственным органом Республики Таджикистан.

Ключевые слова: разрешительное правоотношение, субъект разрешения, объект разрешения, разрешительный орган, содержание разрешительного правоотношения, лицензионное отношение.

Разрешительное правоотношение как институт административного права имеет все элементы и специфики правового отношения.

Под разрешительно-правовым отношением понимается общественное отношение, возникающее в административно-публичной сфере и урегулированное нормами административного права. Следует отметить, что в теории административного права разрешительное правоотношение часто отождествляли с лицензионными отношениями.

А.Н. Орлов, в своей работе, исследуя ее как лицензионное отношение отмечает, что лицензионные отношения как совокупность урегулированных правом общественных отношений, возникающих в связи с выдачей разрешений на занятие определенными видами деятельности и последующим надзором за соблюдением правил и условий их осуществления, связаны с теми видами социальной деятельностью людей, которые потенциально несут в себе угрозы безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства¹.

Однако, нашей целью является исследование разрешительных правоотношений как общего понятия, а лицензирование как ее составной части.

Для того чтобы раскрыть понятие и сущность разрешительных правоотношений как самостоятельной части правовых отношений, сначала надо определить и раскрыть ее специфические признаки и особенности. В теории административного права вокруг исследуемой нами темы существуют довольно разные научные подходы.

Ю.Н. Мильшин, исследуя данную тему, предлагает, что для уяснения содержания и сущности данных правоотношений необходимо выделить их особенности и структуру следующим образом: 1) разрешительные правоотношения возникают в области исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти; 2) участниками этих правоотношений может быть широкий круг субъектов, а именно органы власти, организации, должностные лица и граждане; 3) обязательным субъектом разрешительных правоотношений является орган публичного управления. При этом орган управления, должностные лица всегда действуют властно, реализуя закрепленные полномочия; 4) еще одной особенностью данных правоотношений является то, что они возникают по инициативе невластных субъектов. Для их возникновения необходимо заявление физического и юридического лица о предоставлении соответствующего разрешения².

¹ Орлов А.Н. Теория и практика правового регулирования лицензионных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

² Мильшин Ю.Н. Содержание разрешительных правоотношений // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 6.

Ю.К. Валяев, в своей диссертационной работе более подробно анализируя данную тему, пришел к выводу, что в разрешительных правоотношениях есть следующие особенности: 1) разрешительные правоотношения обладают всеми специфическими особенностями административно-правовых отношений и, кроме того, дополнительными признаками; 2) основной организационной формой разрешительного органа является служба (в системе федеральных органов исполнительной власти – федеральная служба), однако разрешительные полномочия присутствуют в компетенции значительного числа федеральных министерств и федеральных агентств, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в случае передачи им соответствующих полномочий федеральным законом или органом государственной власти субъекта Российской Федерации; 3) объем властных полномочий в компетенции разрешительных органов различен и зависит от того, какому уровню свободы соответствует выдаваемое им разрешение³.

После вышеперечисленных мнений ученых, автор, поддерживая и продолжая их позицию, считает, что разрешительные правоотношения, как правовые отношения в целом, и административно-правовые отношения, в частности, имеют свои собственные признаки и особенности: а) разрешительно-правовые отношения возникают, изменяются или прекращаются только на основе административно-правовых норм, которые порождают эти отношения и реализуются через них; б) разрешительные правоотношения возникают и реализуются при непосредственном участии в них административных органов; в) данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон, точнее инициатором возникновения данных отношений являются невластные субъекты; г) в случае нарушения разрешительно-правовой нормы нарушитель несет ответственность. Порядок ответственности сторон разрешительно-правовых отношений в случае нарушения ими разрешительных требований состоит в том, что ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а

³ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 92.

непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица); д) разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке (хотя за последние годы все больше таких споров рассматривается судами); е) субъекты разрешительно-правовых отношений взаимосвязаны между собой юридическими правами и обязанностями, которые в правовой науке принято называть (субъектными); ё) разрешительные правоотношения характерны тем, что их обязательный субъект всегда действует юридически властно; ж) разрешительные правоотношения в принципе не являются договорными, возникающими по соглашению сторон, им может предшествовать соглашение сторон, но возникнуть они могут по инициативе любой стороны, в том числе и против воли другой стороны; з) разрешительные правоотношения, как и все иные правоотношения, имеют свой объект; и) невластные участники разрешительных правоотношений могут реализовать свои субъективные права непосредственно, или через своих представителей.

Разрешительное правоотношение возникает в рамках обширных и детально разработанных правовых пространствах, т.е. в любой своей ипостаси тщательно урегулировано нормами разрешительного права.

Структура разрешительных правоотношений традиционно состоит из: субъекта, объекта и содержания, хотя некоторые ученые включают и юридические факты⁴. Но, по мнению автора, будет целесообразно исследовать субъект, объект и содержание как составной части разрешительного правоотношения.

Одним из элементов разрешительной системы являются субъекты разрешительных правоотношений. Субъектами разрешительных правоотношений в широком смысле могут быть любые участники управленческих отношений. Обычно субъекты разрешительных правоотношений разделяют на: властные и невластные.

Властные субъекты – всегда государственные органы и его должностные лица. Невластные субъекты – юридические и физические лица.

⁴ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2011. С. 59.

Однако следует особо определить тех субъектов, которые наиболее тесно связаны с разрешительной процедурой. Согласно Закону РТ «О разрешительной системе» от 2 августа 2011 года №751, субъектов разрешительной системы можно разделить на два вида: разрешительные органы и заявители, обращающиеся к этим органам (соискатели разрешения и лица, имеющие разрешение).

Разрешительный орган – это уполномоченный государственный орган, наделенный в соответствии с законом правом выдачи разрешительного документа. В систему разрешительных органов входят: Правительство Республики Таджикистан, уполномоченный государственный орган в области регулирования разрешительной системы и разрешительные органы.

Заявитель – это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, представившие в разрешительный орган заявление и документы, необходимые для получения разрешительного документа, а также обладатель разрешительного документа – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющий разрешительный документ на осуществление конкретного вида деятельности или действия.

Как видно, в понятие заявителя и обладателя разрешительного документа входят юридическое лицо и индивидуальный предприниматель. Как уже было отмечено, физические лица тоже выступают в качестве заявителя, однако, к большому сожалению, закон упускает это из виду⁵.

Объект – это то, на что воздействует разрешительно-правовое отношение. Объектом является воля, сознание и опосредованное ими поведение субъектов в сфере реализации разрешительной системы. Реализуя такое право, субъект приобретает специальный статус, в результате чего наделяется соответствующими правами, обязанностями и ответственностью.

Объектом исследуемых нами правоотношений является право на занятие конкретным видом деятельности или на осуществле-

⁵ Наимов Б.Г. Общая характеристика разрешительной системы. Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 7 апреля 2017 г. М.: РУДН, 2017. С. 186–187.

ние определенных действий. Обратим внимание на то, что разрешения на это находятся вне поля действия общих норм, и их выдача регламентируется нормативно-правовыми актами, регулирующими соответствующие сферы.

Д.В. Шохин отмечает, что в качестве объекта разрешительных правоотношений деятельность следует понимать в двух аспектах: деятельность и отдельные действия, операции. Так, например, рассматривая лицензирование как специфическое явление в рамках разрешительной системы, мы должны выделять два вида объектов лицензирования:

- собственно хозяйственная (финансовая, иная экономическая) деятельность, которая не ограничена количественными критериями и носит длящийся характер (в качестве примера приводятся строительство, перевозки, страхование и т.п.);
- отдельные хозяйственные операции, исчерпываемые однократным действием и имеющие количественные признаки (например, перевод капитала из Российской Федерации, экспорт и импорт сырья, технологий и научно-технических разработок, добыча животных и пр.)⁶.

Однако, по нашему мнению, исследовать разрешительное правоотношение, ограничиваясь только на лицензировании весьма нецелесообразно, поскольку лицензирование является одним из элементов разрешительной системы, а также тем, что объект разрешительных правоотношений более широкий, чем лицензированный.

В Республике Таджикистан данные вопросы регулируются отдельными законами. Вопрос разрешительного правоотношения регулируется Законом РТ «О разрешительной системе» от 2 августа 2011 года №751, а лицензионное отношение Законом РТ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 17 мая 2004 года №37.

К сожалению, присутствие нормы законодательства, не только не решает исследуемую нами тему, а усложняет. Потому что закон «О разрешительной системе» исключает лицензию от

⁶ Шохин Д.В. Административно-правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 79–80.

системы разрешительных документов, а само понятие «лицензия» открывается через понятие «разрешение» несмотря на то, что в этих законах и нормах ясно определяется для осуществления какого вида деятельности и использование каких объектов необходимо получить разрешение, а для каких лицензия.

Однако в отдельных законодательствах этих нормы часто нарушаются. Например, в статье 49 Гражданского кодекса Республики Таджикистан от 30 июня 1999 года, № 803 определяется, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренные в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). А также в статье 62 Гражданского кодекса РТ написано: «... юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии)⁷. Это показывает, что объекты разрешения и лицензии на уровне законодательства часто смешиваются и нарушаются нормы, названные нами законами.

Объектом разрешительных правоотношений являются безопасность общества, государства, охрана прав и свобод, нравственности, здоровья населения и окружающей среды, объекты культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Республики Таджикистан, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности⁸.

⁷ Гражданского кодекса Республики Таджикистан // АМОЧТ. 1999. № 6.

⁸ Закон Республики Таджикистан «О разрешительной системе» // АМОЧТ. 2011. № 751.

Содержание разрешительных правоотношений составляют права, обязанности, ограничения субъектов разрешительной системы, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты. Одним из важнейших элементов содержания разрешительного правоотношения являются публичные обязанности и права. Содержание разрешительного правоотношения составляет ограниченный круг корреспондирующих друг другу прав и обязанностей разрешительных органов и заявителей (соискателей) разрешения.

Права и обязанности субъектов разрешительного правоотношения конкретны и индивидуализированы посредством применения различных средств фиксации правовых фактов, порождающих, видоизменяющих и прекращающих правоотношение. Само существование правоотношений разрешительного характера является прямым следствием государственной воли, проявившейся в создании массива норм права, специально предназначенных для функционирования разрешительного режима в экономической сфере.

А.Б. Багандов пишет, что содержание лицензионного правоотношения составляют субъективные права и обязанности субъектов правоотношения. Под субъективными правами традиционно понимаются предусмотренные нормами права возможности определенного поведения, а под субъективными юридическими обязанностями – мера должного поведения участника правоотношения. Характерной особенностью лицензионных правоотношений в их численном многообразии является преобладание лицензионных правоотношений, в которых властным правам лицензионных органов корреспондируют обязанности хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии либо изъявивших желание получить лицензию. Удельный вес субъективных прав лицензирующих органов значительно превышает удельный вес субъективных прав хозяйствующих субъектов⁹.

В.В. Мартыновский, исследуя вышеизложенную нами тему, сделал вывод, что разрешительные правоотношения выступают разновидностью административных, имеют собственную структу-

⁹ Багандов А.Б., Дмитриев Ю.А. Лицензионное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс. М., 2006. С. 37.

ру, признаки и делятся на определенные виды. Как и последним правоотношениям, им тоже присущ императивный характер, поскольку их участники не могут быть равными¹⁰.

Следует отметить, что анализ и характеристика разрешительных правоотношений показывает, что данное нам исследуемое правоотношение имеет все признаки и специфику административно-правовых отношений. Обязательные субъекты – разрешительный орган и невластные субъекты – физические и юридические лица, а также собственно объект регулирования.

Таким образом, разрешительные правоотношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере выдачи органами государственной власти, разрешений юридическим или физическим лицам, в целях осуществления определенных видов деятельности, и действий и надзоре за соблюдением ее правил, в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

*Комрон Хакимджонович Рахимов,
аспирант кафедры международного права
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
muhsin.19.05.93@mail.ru*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА (ШОС) В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ЦА)

В течение многих лет ШОС играет важную и незаменимую роль во всестороннем обеспечении безопасности в Центральной Азии. С первого же дня существования приоритетным направлением своей деятельности ШОС стала фундаментом сотрудничества в области региональной безопасности.

Ключевые слова и фразы: борьбы с «экстремизмом; сепаратизмом; терроризмом»; борьбы с наркотиком; афганская проблема; региональная безопасности; ШОС; Региональный антитеррористический структуры; международное право; Антинаркотическая стратегия.

¹⁰ Мартыновский В.В. Разрешительные правоотношения: структура, признаки и виды // Журнал Проблемы законности. Харьков. 2011. № 115. С. 105.

Шанхайская Организация Сотрудничества – постоянно действующая региональная и международная организация, основанная в июне 2001 г. лидерами Казахстана, Китая, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана. Это новый механизм международного сотрудничества в вопросах противостояния международным вызовам современности: терроризму, экстремизму и сепаратизму. Кроме того, она направлена на углубление политического, экономического и культурно-гуманитарного сотрудничества¹. Общая территория входящих в ШОС стран составляет 61 % территории Евразии. Её совокупный демографический потенциал – четвёртая часть населения планеты, а экономический потенциал включает самую мощную после США китайскую экономику. Официальные рабочие языки – русский и китайский. Штаб-квартира организации расположена в Пекине².

Общеизвестно, что побудительной причиной образования ШОС стали поиски возможностей коллективными усилиями защитить мир и стабильность в регионе. В начальный период существования ШОС ситуация с безопасностью в Центральной Азии и вокруг нее была крайне напряженной. В то время центрально-азиатский регион был по периметру окружен горячими точками конфликтов (например), гражданская война в Афганистане, цветные революции в Киргизии, гражданская война на Украине, события на Ближнем Востоке, а в самом регионе зарождались «три силы зла» (экстремизм, сепаратизм, терроризм). За минувшие годы в регионе случилось так много крупных событий, что не будь ШОС, трудно себе представить, какова бы была сегодня обстановка в сфере безопасности. ШОС добилась крупных успехов в противодействии новым угрозам и новым вызовам.

ШОС придерживается нового взгляда на безопасность, развивает сотрудничество на основе диалога, тем самым стимулируя безопасность посредством сотрудничества. Этот подход имеет

¹Рахимов К.Х. Шанхайская Организация и Сотрудничество (ШОС) как международная межправительственная организация // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1 (116). С. 46.

² Рахимов К.Х. Роль региональных объединений в обеспечении безопасности в Центральной Азии // Внешняя политика России на пространстве СНГ: материалы Межвузовской научной конференции / под ред. к.и.н., доц. К.П. Курьева. М.: РУДН, 2016. С. 220.

важное значение для строительства нового мирового порядка. В течение нескольких лет страны – члены ШОС действуют в шанхайском духе «взаимного доверия, взаимной выгоды, равноправия, согласия, уважения к цивилизационному многообразию и стремления к общему развитию». Благодаря этому Организация сыграла и по-прежнему играет важную роль в обеспечении региональной стабильности, в защите мира в регионе и во всем мире.

Прежде всего, ШОС разработала и приняла ряд юридически обязывающих документов, заложив правовую основу сотрудничества в сфере безопасности. Так, например, в целях противодействия «трем силам зла» были приняты Декларация ШОС о борьбе против терроризма, сепаратизма и экстремизма и ряд других подобных документов. Далее в организационном плане ШОС создала антитеррористические структуры в регионе, секретариат по безопасности и прочие органы сотрудничества во многих областях³.

Деятельность этих структур непосредственно стимулирует сотрудничество стран-членов в соответствующих областях. Кроме того, ШОС играет важную и основополагающую роль в обеспечении стабильности в регионе.

В течение многих лет ШОС проводит двусторонние и многосторонние военные антитеррористические учения, обменивается информацией, борется с интернет-терроризмом, усиленно ограничивает «три силы зла» в регионе, успешно защищает мир и стабильность. В последние годы страны – члены ШОС непрерывно углубляют практическое сотрудничество в области безопасности. Очевидны успехи сотрудничества в сферах создания правовых основ безопасности, приграничной безопасности. Особо следует отметить крупные международные события. Олимпиада 2008 г. в Пекине, Всемирная выставка в Шанхае, Всемирная универсиада в Казахстане, саммит Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в России, зимняя Олимпиада в Сочи, а также Всемирный фестиваль молодежи и студентов 2017 г. в Сочи (ВФМС) – все эти мероприятия прошли с большим успехом. Стра-

³ Политика Китая и России в Центральной Азии в рамках деятельности Шанхайской организации сотрудничества URL: <http://www.sarap.kz/index.php/ru/rubikon/211-politika-kitaya-i-rossii-v-tsentralnoj-azii-v-ramkakh-deyatelnosti-shankhajskoj-organizatsii-sotrudnichestva.html> (дата обращения: 08.02.2018).

ны – члены ШОС всемерно сотрудничали и сыграли значительную роль в их проведении. И, наконец, выделяется роль антитеррористических органов ШОС в противодействии терроризму и обмене соответствующей информацией.

Обстановка в сфере безопасности в регионе Центральной Азии, где, собственно, располагается ШОС, в целом стабильная, однако растет число факторов нестабильности, безопасность в регионе сталкивается с ранее неизвестными серьезными вызовами. Эти факторы нестабильности проявляются в следующем⁴.

Во-первых, влияние «трех сил зла» (терроризм, экстремизм, сепаратизмом). Наметилась тенденция к очевидному росту религиозно-экстремистской деятельности в регионе Центральной и Южной Азии, в последние годы быстро растет влияние религиозного экстремизма, который распространяется с Ближнего Востока на центрально-азиатский регион, серьезно угрожает безопасности Центральной Азии и прилегающих регионов.

Начиная с 2011 г. на Ближнем Востоке не утихает политическая турбулентность. Появление «Исламского государства» не только обострило обстановку на Ближнем Востоке, но и создало угрозу Центральной и Южной Азии, другим прилегающим регионам. На Ближнем Востоке деятельность религиозных экстремистов не ограничивается рамками какой-либо одной страны, характеризуется внезапностью, скрытностью, демагогией, обманными действиями, имеет определенную социальную базу, с ней трудно бороться, а общественный вред весьма велик.

Особо следует указать на возрождение «трех сил зла», рост киберпреступности. Под влиянием извне на Ближнем Востоке в последние годы вновь участились теракты, серьезно угрожая безопасности и стабильности всех стран. В результате внешних влияний и подстрекательства со стороны религиозного экстремизма и терроризма, терактов в китайском Синьцзяне стало значительно больше, в результате пострадали и погибли ни в чем не повинные люди, возросла серьезная угроза западным районам КНР и Центральной Азии.

⁴ ШОС и проблемы безопасности Евразии / М. В. Данилович [и др.]; под ред. А.А. Розанова. Минск: Изд. центр БГУ, 2012. С. 64.

Во-вторых, рост факторов неопределенности в Афганистане. В 2014 г. США и армии альянса завершили вывод войск из Афганистана. Массированный вывод войск НАТО оставил Афганистан в полной разрухе, в последние полгода в стране существенно возросло число терактов, на арену вернулись силы религиозного экстремизма и терроризма. Рост преступной торговли наркотиками усугубил ситуацию с безопасностью и поддержанием стабильности в Центральной Азии.

В-третьих, обострение геополитического соперничества великих держав. Политическая стабильность в Центральной Азии требует нового анализа. Продолжающийся украинский кризис свидетельствует, что архитектура международных отношений сегодня подвержена глубоким изменениям, ситуация с безопасностью на региональном и глобальном уровнях становится еще более сложной и непредсказуемой. 2015 г. стал годом кардинального выбора для многих государств ЦА. На фоне украинского кризиса возникшие в результате геополитических игр крупных евразийских держав пертурбации разного рода, возможно, повлияют и на регион ЦА. В 2005 и 2010 гг. в регионе уже случались «цветные революции» и политические катаклизмы, чем дальше, тем больше мировая общественность склоняется к мнению, что угроза новых «цветных революций» в ЦА возрастает.

В обстановке все более осложняющейся ситуации с безопасностью как в регионе, так и во всем мире, насущной и остающейся долгое время в приоритете задачей всех стран ШОС остается укрепление сотрудничества в сфере безопасности. Поддержание безопасного климата в регионе – важная предпосылка и гарантия развития экономики каждой из стран⁵.

Итак, страны ШОС должны и впредь укреплять взаимное политическое доверие, вести политический диалог и диалог по вопросам безопасности, всесторонне укреплять сотрудничество в сфере безопасности, предотвращать «цветные революции», еще активнее бороться с «тремя силами зла», интернет-преступностью.

⁵ Ivanovitch M. Russia's long Asia history makes Xi, Medvedev cosy on energy, defense, and trade URL: <http://www.cnbc.com/2015/12/15/russias-long-asia-history-makes-xi-dmitrymedvedev-cosy-on-energy-defense-trade.html> (дата обращения: 10.02.2018).

В новых условиях в сотрудничестве в сфере безопасности надлежит делать упор на борьбе с силами международного терроризма, страны-члены должны на законодательной основе укреплять сотрудничество в сфере безопасности, укреплять пограничное сотрудничество, обмен информацией и безопасность в Интернете, а также укреплять борьбу с наркотиками. В новой ситуации страны-члены и страны-наблюдатели, партнеры по диалогу должны совместно противостоять терроризму, наркотрафику – это одинаково насущная для всех задача в сотрудничестве в сфере безопасности.

Войска международной коалиции находились в течении нескольких лет в Афганистане в целях реализации стратегии НАТО, направленной, как заявлялось, на переустройство страны на демократический лад. Их действия все это время были сконцентрированы на борьбе с терроризмом и практически не нарушили хорошо налаженную в Афганистане систему производства, переработки и распространения наркотиков опиумной группы. Реализовывавшаяся в стране с западной помощью антинаркотическая стратегия продемонстрировала свою полную неэффективность. Наркопроизводство за период пребывания коалиционных сил выросло в десятки раз, а доля Афганистана в мировом производстве начиная с 2002 г. не опускалась ниже 70–90%⁶.

Возрастающие объёмы нелегального транзита и сбыта афганских наркотиков являются общей проблемой для всех стран ШОС. От того, насколько эффективно она будет решаться, во многом будет зависеть наркоситуация в этих странах. Ввиду неопределенности политического будущего Афганистана, связанного с выводом коалиционных сил, перспективы развития наркоситуации в этой стране представляются весьма пессимистичными. Вполне вероятно, что в ближайшие годы роль наркотиков в политэкономии Афганистана станет ещё больше, чем сейчас. Все эксперты единодушно ожидают бесконтрольный рост производства опийного мака наряду с продолжающимся выращиванием каннабиса, а значит, страны – члены ШОС ждут новые вызовы.

⁶ Куртов А.А. Комиссина И.Н. ШОС: становление новой реальности. М.: РИСИ, 2005. С. 74.

После вывода американских войск из Афганистана возможны несколько сценариев развития этой страны, одним из которых является её превращение в наркогосударство. При отсутствии эффективных антинаркотических программ и политической воли, нацеленной на то, чтобы серьезно заниматься этой проблемой, данный вариант вполне может стать реальностью. Ведь уже сейчас, по мнению некоторых специалистов, доход от торговли опиумом для экономики Афганистана играет большую роль, чем для Колумбии или Боливии экспорт кокаина. Например, доходы от экспорта опиатов за рубеж в 2013 г. составили не менее 15% ВВП.

В настоящее время можно констатировать, что, несмотря на проводившиеся в Афганистане более пятнадцати лет исключительно затратные военные и гуманитарные операции, международное сообщество так и не смогло добиться эффективного противодействия выращиванию опийного мака в этой стране. Более того, после объявления о выводе основного контингента иностранных вооружённых сил из Афганистана борьба с наркотиками ведётся все менее и менее активно. Можно со всей категоричностью утверждать о провале усилий стран – доноров Афганистана в антинаркотической борьбе, что подтверждается и рядом наметившихся негативных тенденций.

Способствует расширению наркопроизводства и современная ситуация, складывающаяся на мировых рынках наркотиков. Для удовлетворения потребностей в болеутоляющих средствах в воюющую Сирию во всех больших объёмах поставляется морфин, что влечёт за собой в последнее время значительный рост его производства в Афганистане. По свидетельству специалистов, крупным импортёром афганского морфина в настоящее время становится нелегальный международный фармацевтический сектор, занимающийся поставками обезболивающих препаратов. Следовательно, есть все основания предполагать, что в ближайшие годы в Афганистане в ещё больших масштабах будут создаваться лаборатории по производству этого наркотика⁷.

⁷ Саркорова А. Афганского опиума становится меньше, но все равно много / Русская служба BBC, 19 ноября 2010 г. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2010/11/101119_tajik_afghan_drug_trafficking.shtml (дата обращения: 01.02.2018).

Также наметилась тенденция роста количества опийных наркоманов в регионах Ближнего Востока и Северной Африки, в результате чего появляются новые целевые группы наркопотребителей, а у Афганистана – дополнительные источники доходов.

Неэффективные международная и национальная антинаркотические стратегии в Афганистане требуют от стран ШОС, которые как никто страдают от проходящего через них наркотрафика, активизации работы на этом направлении. Представляется, что страны-члены совместными усилиями в рамках единой структуры могут более эффективно противостоять наркоагрессии. В связи с этим весьма актуальным становится вопрос об использовании механизмов сотрудничества в рамках ШОС для борьбы с наркотрафиком.

В 2011 г. была принята Антинаркотическая стратегия государств – членов ШОС на 2011–2016 гг. и Программа по ее реализации. Стратегия определила общие направления по совершенствованию системы противодействия незаконному обороту наркотиков, профилактики наркомании, лечения и реабилитации наркозависимых лиц.

В контексте подготовки к специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН по наркотикам, запланированной на 2016 г., государства – члены ШОС на душанбинском саммите 2014 г. высказались за объединение усилий всех государств для решения мировой проблемы наркотиков.

Неудивительно, что афганская проблема стала объектом особого внимания ШОС, которая в настоящее время в том или ином качестве объединяет государства, заинтересованные в нормализации обстановки в этой стране.

*Джумабек Юнусович Рустамов,
стажер кафедры административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов,
sirochiddin.rustamov@mail.ru*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

В условиях современного кризисного состояния таджикской экономики основным вопросом, стоящей перед Правительством и высший контрольный орган страны, является повышения эффективности и результативности формирования, распределения, использования государственных бюджетных средств, государственного имущества, а также целесообразности, экономичности, продуктивности использование местного бюджета. В статье исследуются порядок, проблемы и пути совершенствования государственного бюджетного контроля как вид государственного финансового контроля в Таджикистане.

Ключевые слова и фразы: эффективность расходования бюджетных средств, экономическая безопасность государства, правовое регулирование, бюджетный контроль, Счетная палата Республики Таджикистан.

На сегодняшний день в экономической ситуации все острее стоит проблема повышения эффективности государственного бюджетного контроля на всех уровнях бюджетной системы РТ. Реальные проблемы, с которыми сталкивается система государственный бюджетный контроль Республики Таджикистан является неэффективное и нецелевое использование государственных бюджетных средств и государственного имущества. Существующие в обществе негативные тенденции, такие как коррупция, злоупотребление служебным положением, нецелевое, неэкономичное и непродуктивное использование государственных бюджетных средств, серьезно влияют на политическое, социально-экономическое положение Таджикистана. При наличии таких проблем государственный бюджетный контроль в Таджикистане становится ключевым элементом в процессе оперативного наведения

порядка в области государственных бюджетных отношений, в связи с этим значительно возрастает его роль.

При этом следует отметить, что государственный бюджетный контроль является одним из ключевых направлений реализации контрольной функции государства в ходе осуществления контроля за законности, своевременности, правильности и эффективности формирования, распределения и использования государственных бюджетных средств и государственного имущества. Оно служит инструментом реализации государственной финансовой-бюджетной политики целью обеспечение экономической безопасности государства.

В настоящем время в Таджикистане повышения эффективности и результативности государственного бюджетного контроля, а также целевого использования государственных бюджетных средств, является одной из важнейшей и приоритетной направлением государственной политики. Президент Республики Таджикистан, Лидер нации уважаемый Эмомали Рахмон, неоднократно обратил особое внимание к данной проблеме и в своем Послании Маджлиси намояндагон, Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 22 декабря 2016 году поручил Министерству финансов РТ и другим государственным органом в этой области, что «должны обеспечить своевременное и качественное исполнение доходной и расходной частей государственного бюджета и принять меры по прозрачному и эффективному использованию этих средств для реализации приоритетов развития страны».¹

Так, мы видим, что сегодня, Президент РТ уделяет серьезное внимание вопросам повышения эффективности государственного бюджетного контроля, поскольку очевидно, что обязательным условием эффективного функционирования экономики в целом и финансовой системы страны в частности является именно наличие хорошо развитой, действенной системы контроля во всех ее регионах и сферах хозяйствования. Следует отметить, что бюджетная политика РТ направлена на обеспечение устойчивого развития национальной экономики, реализацию стратегических приорите-

¹ Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 22 декабря 2016 года. URL: www.prezident.tj/rus/novostee/2016.html (дата обращения: 20.11.2016 г.).

тов государства, решение социальных проблем населения. В связи с этим надо отметить, что только за последние 7 лет доходы государственного бюджета РТ выросли более чем в 4 раза и по прогнозам, его объем в 2015 году достигнет 15,3 млрд сомони. За последние два лет наряду с улучшением макроэкономических показателей растёт и объем доходной части бюджета РТ за счёт всех источников финансирования. Так в 2015 году бюджет РТ был предусмотрен в размере 15 278 362 тыс. сомони,² в 2016 году 18 305 842 тыс. сомони³ в 2017 году 19 568 614 тыс. сомони и в 2018 составит 21 млрд 3 млн или 31,4% от валового внутреннего продукта, что на 7,3% чем в 2017 году или 1 млрд 434,5 млн сомони увеличилось.

Одной из главных проблем государственного бюджетного контроля в РТ является неточность и противоречивость терминологического аппарата, дублированием полномочий и функций контролирующих органов. Однако следует отметить, что данные проблемы, имеют большое значение для дальнейшего развития науки финансового право Республики Таджикистан, в частности совершенствования государственного бюджетного контроля в целом.

В национальной доктрине и законодательстве страны отсутствует понятия государственного финансово-бюджетной контроля. Однако можно заметит в работе отечественных экономистов, Р.С. Тохирова, которые определяет понятия бюджетный контроль как систему мероприятий, осуществляемых государством по контролю законности, целесообразности и эффективности процессов формирования, распределения и расходования денежных средств⁴.

Следует подчеркнуть, что соблюдение бюджетного законодательства Республики Таджикистан и правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, является основной целью государственного финансового контроля. Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения, скла-

² Закон РТ от 18 ноября 2015 года, № 224 «О государственном бюджете Республики Таджикистан на 2015 году». Банк правовой информации Министерства юстиции Республики Таджикистан «Адлия».

³ Там же.

⁴ Тохирова Р.С. Бюджетный контроль как государственного финансового контроля/ Р.С. Тохирова // Вестник ТНУ. Душанбе, 2016. № 2/8(215). С. 3.

дывающиеся в области государственного бюджетного контроля, является Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан»⁵, которая принята Парламентом РТ от 28 июня 2011 г.

В соответствии ст. 1 указанного Закона правовые основы организационных принципов управления государственными финансами, систематизации бюджета и его классификации, составления, формирования, распределения и использования централизованных денежных средств, регулирует финансовые межбюджетные отношения и устанавливает место органов власти и государственного управления и местных органов государственной власти, а также других участников бюджетного процесса в подготовке, рассмотрении проектов бюджетов, составлении и утверждении отчетности и контроле над их исполнением⁶.

Наиболее интересным, на наш взгляд, является ст. 2 Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан», закрепляющая основные понятия используемые в Законе, в том числе понятия государственный бюджет – основной фонд денежных средств, форм образования и расходования денежных средств республиканских органов управления, местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и целевых бюджетных фондов Республики Таджикистан.

Важное значение в правовом регулировании государственного бюджетного контроля РТ также имеют нормы:

– Закон Республики Таджикистан «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» от 02.12.2002 г., № 321⁷;

– Закон Республики Таджикистан «О внутреннем аудите в государственном секторе» от 21.07.2010 г., № 631⁸;

– Закон Республики Таджикистан «О казначействе» от 18.06.2008 г., № 396⁹;

⁵ Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан» от 28.06.2011 г., № 723 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. № 6. Ст. 436.

⁶ Там же.

⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 681.

⁸ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2010. № 7. Ст. 563.

⁹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 6. Ст. 454.

– Закон РТ «О Счетной палате Республики Таджикистан» от 28.06.2011 г., № 749¹⁰;

– Закон Республики Таджикистан «Об аудиторской деятельности» от 03.03.2006 г., № 170¹¹;

– иные правовые акты.

В этой области также подзаконные нормативные правовые акты являются источниками правового регулирования бюджетного контроля. Отметим, что подзаконные нормативные правовые акты определяет контрольных полномочий (правила осуществления контрольных мероприятий) органов, осуществляющих государственного бюджетного контроля.

В качестве примера подзаконным нормативным правовым актом можно привести распоряжение председателя Счетной палаты Республики Таджикистан от 20 ноября 2012 года, № 2. «О положении Счетной палаты Республики», одной из задач которого, на основании п. 6 распоряжения, является Счётная палата проводит проверки с целью представления объективной информации Президенту Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан для оказания содействия в контроле использования Правительством Республики Таджикистан полученных и израсходованных средств государственного бюджета и надлежащего управления государственными ресурсами.

Однако в Законе РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан» посвящено отдельная глава (глава 12. Государственный финансовый контроль и аудит), согласно которой государственный финансовый контроль и аудит осуществляют органы власти и государственного управления, местные органы государственной власти, уполномоченный государственный орган в области государственного финансового контроля, Министерство финансов Республики Таджикистан, местные финансовые органы, главные распорядители и распорядители бюджетных средств¹². Как мы видим глава называется государственный финансовый контроль и аудит но при этом понятие контроля не раскрывается.

¹⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. № 6. Ст. 460.

¹¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2006. № 3. Ст. 160.

¹² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2011. № 6. Ст. 436.

Эта глава определяет только субъекты осуществлявший государственный финансовый контроль.

По нашему мнению, государственный бюджетный контроль является как основной инструмент поддержания финансовой дисциплины на всех стадиях бюджетного процесса. А также бюджетный контроль является составной частью государственного финансового контроля – деятельности и представляет собой систему мероприятий, осуществляемых уполномоченным государством органом по контролю за законности, своевременности и правильности формирования, распределения и использования государственных бюджетных средств и государственного имущества. Этот контроль осуществляется органами государственной власти и государственного управления, местными органами государственной власти, иных уполномоченных органов и организаций в этой сфере в целях проверки соблюдения норм государственного финансово-бюджетной законодательстве Республики Таджикистан.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации от 04 декабря 2017 № 8921п -П 36 вносил на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹³, в котором даётся понятие государственный контроль (надзор), федеральный государственный контроль (надзор) и региональный государственный контроль (надзор). Так, в соответствии п. 1 ст. 2 указанный проект федерального закона государственный контроль (надзор) – осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при реализации ими переданных государственных полномочий, деятельность иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нару-

¹³ Постановления Правительства Российской Федерации от 04 декабря 2017 № 8921п-П 36 «О внесении на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: komitet4.km.duma.gov.ru (дата обращения: 28.02.2018 г.).

шений гражданами и организациями обязательных требований, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований¹⁴.

При этом необходимо отметить, что в этом году со стороны Минфин России подготовлен новый проект «бюджетного кодекса Российской Федерации» в Госдуме РФ¹⁵. Данный проект содержит многие новеллы и в том числе в бюджетной контрольной сфере. Один из них является переименование «Раздел IX. Государственный (муниципальный) бюджетный контроль». Как мы знаем в данный момент этот раздел называется «Государственный (муниципальный) финансовый контроль».

Стоит подчеркнуть, что действующий государственно-бюджетное законодательства РТ, регулирующий контрольно-бюджетные полномочия, имеет своим следствием нарушение принципов независимости и прозрачности (открытости) бюджета органов государственного финансового контроля. Мировой опыт показывает, что бюджетный контроль является эффективным лишь при условии сохранения самостоятельности органов внешнего государственного контроля и приоритета парламентского бюджетного контроля¹⁶. Здесь надо отметить, что в сайтах Счётной палаты Республики Таджикистан (<http://www.sai.tj>), которые являются высшим органом и обязан на постоянной основе обновляться в своем сайте, но отсутствует полная информация об отчете его проведенной аудиторской проверки. Данная ситуация противоречит нормам, (положения п. 8 ст. 8 Закона РТ «О государственных

¹⁴ Там же.

¹⁵ Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29.12.2017). // Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 25.02.2018).

¹⁶ Пронин А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации: дис... кан. юрид. наук / А.Б. Пронин. М., 2015. С. 4.

финансах Республики Таджикистан»)¹⁷, в которых содержатся как принцип гласности бюджетов и соответственно означает обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, доступность иных сведений о бюджетах, за исключением сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также обязательную открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации¹⁸. А также, одним из самых важнейших принципов (прозрачность и гласность деятельности высших органов государственного финансового контроля) Лимская декларация. Счетная палата РТ в 2013 году стала полноправным членом ИНТОСАИ, и это должно его больше обязывать.

Практика показывает, что на сегодняшний день этого недостаточно. Данная недостаточность проявляется особенно остро на Счётной палаты Республики Таджикистан и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республике Таджикистан. Поэтому в целях обеспечения полноту доступность информации о ходе исполнения государственного бюджета, иных сведений о бюджетах, а также местных бюджетов для всего общества необходимо выше указным органом в своих сайтах загрузит полностью информации о процессе исполнение государственного и местного бюджета.

Что касается местного бюджета то надо отметить, что продолжается неэффективное и в том числе нерешенной проблемой государственной финансово-бюджетной политики Таджикистана. О чём говорится в Посланиях Президента страны, уважаемый Эмомали Рахмона в Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 22 декабря 2017 г., в который отмечается: «объем местных бюджетов в 2017 году достиг 5,3 млрд сомони, в котором доля поддержки за счет республиканского бюджета составила 16,7 процента. Несмотря на это, анализ качества исполнения бюджета и программ социально-экономического развития в

¹⁷ Закон РТ «О государственных финансах Республики Таджикистан» от 28.06.2011 г., № 723 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2011. № 6. Ст. 436.

¹⁸ Там же.

городах и районах показывает, что реальные возможности на местах не учитываются»¹⁹. С одной стороны, для эффективного развития местного органа государственной власти, самоуправления поселков и сел в Таджикистане необходимо значительно увеличить доходную часть местных бюджетов, а с другой, вслед за ее увеличением, несомненно, нужно постоянно совершенствовать систему контроля за расходованием этих средств. Что касается потребность в совершенствовании программ социально-экономического развития в городах и районах республики, эффективности в системе бюджетного контроля то здесь, прежде всего, зависит от качественных изменений в законодательстве, принятие исполнительным органом государственной власти в областях, городах и районах, конкретные меры для повышения эффективности и обеспечения прозрачности использования бюджетных средств, а также для формирования дополнительных источников пополнения местного бюджета. Необходимо органом государственной власти, самоуправления поселков и сел принять конкретные меры для повышения эффективности и обеспечения прозрачности использования местных бюджетных средств, а также для формирования дополнительных источников его пополнения.

¹⁹ Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан в 2017 году. URL: www.prezident.tj/rus/novostee2017.html (дата обращения: 23.12.2017 г.).

СОДЕРЖАНИЕ

Белов В.А. Модернизация фискальной системы в России как способ увеличения публичных доходов: проблемы и перспективы	3
Долинская В.В. Инструменты государственной политики в сфере науки: на примере научной аттестации	20
Мамедов А.А. Роль международных правовых регуляторов в развитии российского финансового законодательства	28
Прошунин М.М. Внесудебное обжалование отказа в открытии банковского счета и проведении операции	37
Фролова Е.Е. Правовое регулирование новых технологий FinTech в финансовой системе Индонезии.....	43
Чеджемов С.Р. М.М. Ковалевский о судопроизводстве по адатам как публично-правовом механизме регулирования имущественных споров в дореволюционном осетинском обществе.....	53
Долинская Л.М. Недостатки государственной политики в отношении самозанятых.....	60
Миронова С.М., Колесова А.С. Правовые проблемы блокировки банковских счетов и обеспечение баланса публичных и частных интересов	67
Кумуков М.Ш. Применение кредитными организациями процедур финансового мониторинга как инструмент противодействия коррупции.....	76
Макарчук З.В., Рустамов Д.Ю. Проблема разграничения полномочий между счетной палатой Республики Таджикистан и агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республике Таджикистан	84
Морхат П.М. Искусственный интеллект как правовой институт общественного развития	97
Санавваров Г.Б., Абдурахманова М.И. Некоторые вопросы принципов административно-правового регулирования миграционной сферы Республики Таджикистан.....	104

Шаповалов Н.И. Правовой механизм регулирования глобальных и региональных интересов в европейском союзе. Объективные закономерности современного развития общества.....	110
Ярошенко Т.В. Некоторые проблемные вопросы экспертизы в гражданском процессе	117
Айбазов А.Р. Специфика правового статуса профессиональных общественных организаций в сфере издательской деятельности.....	125
Гених В.В. Методы административно-правового регулирования в сфере миграционных отношений.....	133
Гогаев М.Т. Понятие и признаки профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг	140
Головин А.И. Законодательное регулирование букмекерской деятельности в Российской Федерации и отдельные вопросы ее налогообложения.....	146
Краева О.С. Организационно-правовые аспекты межведомственного информационного взаимодействия кредитных организаций с федеральными органами исполнительной власти.....	154
Кулагина А.А. Наследственный фонд: административно-правовой аспект.....	161
Наимов Б.Г. О структуре разрешительного правоотношения ...	169
Рахимов К.Х. Деятельность шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в обеспечении безопасности в Центральной Азии (ЦА).....	177
Рустамов Д.Ю. Государственный бюджетный контроль как вид государственного финансового контроля и его правовые основы регулирования в Республике Таджикистан	185

Научное издание

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 15.08.2018 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 11,39. Тираж 100 экз. Заказ 1559.

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