

# **Вопросы экономики и права**

**№ 10  
2012**

**Редакционный совет:**

*А.П. Торшин* - председатель редакционного совета, заместитель Председателя Совета Федерации, кандидат юридических наук  
*Е.М. Ашмарина* - доктор юридических наук, профессор  
*А.Г. Лисицын-Светланов* - директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН  
*В.Н. Викторов* - первый заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор  
*Ю.В. Голик* - доктор юридических наук, профессор  
*В.А. Гамза* - первый вице-президент Ассоциации региональных банков "Россия", кандидат юридических наук, кандидат экономических наук  
*С.Н. Сильвестров* - заместитель директора Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
*А.В. Мецеров* - главный редактор журнала "Экономические науки", доктор экономических наук, профессор

**Редакционная коллегия:**

*Е.М. Ашмарина* - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", доктор юридических наук, профессор  
*О.Ю. Бакаева* - зав. кафедрой публично-экономического университета, доктор юридических наук, профессор  
*В.В. Болгова* - доктор юридических наук, профессор  
*Ю.В. Ильин* - руководитель секретариата Первого заместителя Совета Федерации  
*А.А. Ливеровский* - декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (ФИНЭК), доктор экономических наук, профессор  
*И.В. Рукавишников* - декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор  
*В.В. Симонов* - начальник инспекции Счетной палаты Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Подписной индекс **70180** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-31419 от 6 марта 2008 г.,  
выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства  
в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия

*Журнал включен в Перечень ВАК Минобразования России ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,  
выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты  
диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук*

**Главный редактор** доктор юридических наук, профессор **Е.М. Ашмарина**

**Ответственный секретарь редакции** доктор юридических наук, профессор **В.В. Болгова**

Редактор *И.Н. Лошкарева*  
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

Учредитель - ООО "Экономические науки"  
(125252, г. Москва, Чапаевский пер., д. 3, оф. 775)

© Вопросы экономики и права, 2012

Подписано в печать 28.09.2012 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 19,53 (21,0). Уч.-изд. л. 23,34. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"



---

**Научно-информационный журнал****В НОМЕРЕ:****ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**Болгова В.В.** О новизне, преемственности и социальной миссии теории государства и права ..... 7

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО**

**Лалетина А.С.** Использование концессионных соглашений в сфере строительства и эксплуатации газопроводов на территории Российской Федерации: история и актуальная практика ..... 11

**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

**Ручкина Г.Ф.** Правовое регулирование формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций как необходимое направление в реализации политики социально-экономического развития государства ..... 17

**НАЛОГОВОЕ ПРАВО**

**Воронов А.М.** Налоговое администрирование: административно-правовой аспект ..... 22

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

**Оганесян В.В.** Нарушение положений международных договоров Республики Армения как основание для отмены судебных актов в апелляционном порядке ..... 27

**ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**

**Борисовская К.А.** Условия присоединения России к ВТО в сфере продовольственного обеспечения ..... 33

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ**

**Щербаков И.В.** Экономический интерес в мотивационном образовании экономической деятельности ..... 39

**Прокофьев Д.С.** Рынок юридических услуг в России после вступления в ВТО ..... 43

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

**Сохроков Т.Х.** Государственные услуги в числе факторов производства ..... 47

**Подпругин М.О.** Современное состояние и проблемы социально-экономического развития Республики Бурятия ..... 52

**Кошель Н.В.** Использование маркетинга для решения задач регулирования рынка банковских услуг в посткризисный период ..... 57

**Горохов Д.А.** Процессные инновации в промышленном производстве высокотехнологичной компании ..... 65

**Салихов И.Ф., Яковлев В.Ю.** Управление реализацией инновационной стратегии малой нефтяной компании ..... 69

**Демидова Е.А.** Оценка научно-технического уровня производства металлургического предприятия ..... 75

**Черкасов М.Н.** Необходимость инноваций в условиях российской экономики ..... 79

**Жиркова Е.О.** Развитие инфраструктурной базы промышленного производства для повышения эффективности процессов модернизационного развития промышленности России ..... 83

<b>Анпилов С.М.</b> Анализ факторов, влияющих на уровень развития строительной отрасли в Самарской области .....	89
<b>Филатова А.В.</b> Взаимосвязи в процессном подходе к управлению предприятием .....	92
<b>Варламов С. А.</b> Проблемы системного подхода стратегического управления .....	96
<b>Борисов В.В.</b> Информационное обеспечение инновационной деятельности в компании .....	101
<b>Тахмазли Ш.А.-оглы.</b> Теоретико-методологические вопросы управления рисками .....	106
 <b>ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ</b>	
<b>Гуния В.А.</b> Современные проблемы и направления совершенствования бюджетной политики Российской Федерации .....	112
<b>Ронжина И.А.</b> Механизм финансовой стабилизации национальных бюджетных систем .....	116
<b>Юдинцева Л.А.</b> Экономическое содержание банковской услуги .....	122
<b>Мозалев А.В.</b> Добровольное медицинское страхование: история развития форм страхового покрытия .....	126
<b>Фатгачова А.Р.</b> Оценка финансирования социальных потребностей (на примере г. Набережные Челны) .....	131
 <b>МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ МЕТОДЫ В ЭКОНОМИКЕ</b>	
<b>Чернышов В.П.</b> Модели формирования планов развития предприятия .....	135
 <b>МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ</b>	
<b>Киевич А.В., Ширалиев М.О.</b> Перспективы экономики России в преддверии так называемой “второй волны” глобального экономического кризиса .....	141
<b>Воронина Л.И.</b> Теоретические подходы к исследованию современной национальной таможенной системы .....	149
<b>Волкова Е.М.</b> Исторический аспект функционирования института государственно-частного партнерства в США .....	153
<i>Annotations to the Articles</i> .....	157

# ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

---

- *Теория и история государства и права*
- *Экономическое право*
- *Финансовое право*
- *Налоговое право*
- *Международное право*

## О НОВИЗНЕ, ПРЕЕМСТВЕННОСТИ И СОЦИАЛЬНОЙ МИССИИ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

© 2012 В.В. Болгова  
доктор юридических наук, профессор  
Самарский государственный экономический университет  
E:mail: bolgova@sseu.ru

Рассматриваются основные тенденции развития теории государства и права в современной России, анализируются общие проблемы развития предмета и методологии науки на современном этапе.

*Ключевые слова:* объект, предмет, метод, методология, государство, право, трансформация, функции, миссия.

Общим местом любых социальных исследований сегодня является констатация факта изменений экономической основы жизни российского общества в начале 1990-х гг., повлекших за собой трансформацию политической, правовой и даже духовной сфер жизни общества. С этим сложно не согласиться. Изменения действительно существенные. И затронули они все сферы жизни общества. Воспринимая, впитывая, ощущая их, юриспруденция 90-х в радужном задоре приветствовала наступление века частного права<sup>1</sup>. Выступая на Всероссийской научной конференции “Российское государство и право на рубеже тысячелетия”, академик В.Н. Кудрявцев назвал сегодняшнее время “золотым веком юриспруденции” и высказался об использовании благоприятного периода для развития юридической науки<sup>2</sup>.

На самом деле, для исследователя время более чем благоприятное. Поток информации, доступность ресурсов, в том числе зарубежных, отсутствие ограничений на выбор тематики, направленности научных разработок, разнообразие методологий не могут не привлекать современного юриста. Наконец, сама государственно-правовая действительность дает нам массу поводов для размышлений и обобщений, иногда заставляя пересматривать “вечные” истины. Казалось бы, возможно все. Любой выбор приветствуется и принимается.

Но так ли мы свободны и неограниченны в своих поисках? Действительно ли в области теории государства и права свобода слова, научного слова, абсолютна? На наш взгляд, весьма справедливо высказывание В.М. Сырых о том, что уповать на конституционное право свободы сло-

ва и мысли как единственное основание и надежный гарант плодотворного научного творчества могут лишь люди, мало что мыслящие в науке<sup>3</sup>.

Четкое понимание содержания предмета теории государства и права, верный выбор методологии, глубокие знания истории науки - вот общие границы, предопределяющие обоснованность выбора направлений исследований современного ученого. Особенно сложно подобные границы соблюдать в теории государства и права, широта предмета которой создает искушение злоупотребить свободой выбора.

Рассматривая результаты научных исследований, представленных в текущем году на страницах журнала “Вопросы экономики и права”, можно сказать, что, в целом, нашим авторам удалось, выбирая направления исследований, удержаться в рамках действительной свободы, не злоупотребляя ею.

Так, изучая общие закономерности развития государства, Д.С. Воробьев сосредоточивает свое внимание на предмете разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, показывая динамику различных уровней публичности в современной России<sup>4</sup>. С.Е. Саменкову занимают вопросы целеполагания в теории правового и социального государства<sup>5</sup>. А.В. Горожанин развивает отдельные элементы теории государственного механизма, анализируя статус полиции как в статическом, так и в динамическом аспекте<sup>6</sup>.

Специалисты, избравшие для своих исследований проблемы развития права, также удержались в традиционных для отечественного правоведения рамках, рассматривая аспекты соотношения права и законодательства<sup>7</sup>, юридической

ответственности и наказания<sup>8</sup>, юридической техники<sup>9</sup>, правотворчества<sup>10</sup>.

Однако ситуация “традиционности” выбора предмета исследования не может и не настораживать. “Все лежащее на поверхности уже открыто по десятому разу, каждый шаг вперед становится возможным лишь при условии творческого освоения наличных знаний в области правоведения, философии и других наук и, самое главное, с учетом законов, по которым развивается и функционирует наука”<sup>11</sup>.

Удалось ли такую сложную задачу - “шагнуть вперед” решить нашим авторам? Конечно, сам формат научной статьи не всегда позволяет “развернуться”, показать все, что наработано, но, тем не менее, предполагает все же как минимум постановку актуальной научной проблемы. Потребности современной науки вряд ли удовлетворяются последовательным и весьма тщательным описанием заслуг наших весьма уважаемых предшественников, завершаемым констатацией факта, что проблема сложная и нуждается в дальнейшей разработке. Так, например, Н.В. Паршкова, заявляя в качестве предмета рассмотрения, несомненно, актуальный вопрос влияния рецепции на процессы правообразования<sup>12</sup>, ограничивается лишь следующим выводом: “Таким образом, построение целостной концепции правообразования требует дополнительных научных исследований. При ее разработке должны быть объединены как современные методологические, так и новые теоретические подходы к исследованию процесса “образования права” в юриспруденции”<sup>13</sup>. К сожалению, автор “забывает” о необходимости хотя бы обозначить свое представление о том, что именно стоит считать современными подходами к исследованию некоего процесса, и, видимо, всерьез отождествляет понятия “методологические подходы” и “теоретические подходы”.

Неудачную попытку “модернизировать” традиционные теоретические подходы предпринимает и А.В. Босов<sup>14</sup>. Автор говорит о “праве свободы совести и вероисповедания”, не уточняя, в каком значении - объективном или субъективном - соответствующее понятие употребляет. Не наступает ясность и при ближайшем ознакомлении с результатами его работы. Хотелось бы обратить внимание и на ошибку, которая характерна для молодых исследователей. Заявляя тему работы достаточно широко, автор по каким-то причинам су-

жает хронологические рамки исследования, обедняя тем самым полученный результат.

А вот работа А.Ф. Галузина<sup>15</sup>, на наш взгляд, - несомненный успех в части “расширения” горизонтов теоретических разработок. Концентрируя результаты серьезных исследований в формате научной статьи, автор заявляет о формировании понятийного ряда, связанного с реализацией концепции покаяния в праве: пенитенциарное право, пенитенциарная безопасность, пенитенциарные институты и т.д.

Безусловно, позиция автора, настаивающего на необходимости правового отражения субъективных процессов, проходящих в эмоциональной сфере правонарушителя, не может не вызывать споров. Хотя идея диалектического взаимодействия объективных юридических процессов и субъективной сферы правонарушителя нам очень близка<sup>16</sup>.

Прав В.М. Сырых, замечая, что действительная свобода юриста-теоретика, как и любого иного исследователя, представляет собой его несвободу, обязанность неукоснительно следовать только тем путем, который ведет к объективно-истинному знанию. А чтобы не сбиться с этого пути, уметь отличать зерна от плевел, нужен четкий план пути движения к новым знаниям и надежное средство передвижения<sup>17</sup>.

Отсутствие подобного “плана” приводит иногда исследователя к достаточно странным результатам. Так, П.А. Паулов, испытывая, по всей видимости, серьезные трудности с определением “отправной” точки для своих исследований, “сбивает” с пути и своих читателей. Автор сначала утверждает, что “специфика российского правосознания, правовой культуры и уровень их сегодняшнего развития не позволяют сейчас применять термин “законодательство” в узком смысле этого слова”<sup>18</sup>. И буквально в следующем абзаце утверждает, что та же современная специфика является условием и фоном для употребления термина “законодательство” в узком значении<sup>19</sup>.

Как представляется, подобные проблемы во многом связаны с тем, что современная теория государства и права утратила те черты, которые характеризовали традиционное рациональное научное знание. “Каждый автор по-своему видит и интерпретирует систему знаний, отражающих, опосредствующих предмет общей теории права. Расхождения охватывают не только частные,



периферийные вопросы теории, но и ее суть, ядро, связанное с определением сущности и социальной природы права как тотальной целостности, как одного из ведущих компонентов социальной реальности, человеческого общежития<sup>20</sup>.

Однако отсутствие единства объясняется сегодня не недоработками ученых, а спецификой современного социального знания, предполагающего множественность методологических подходов, открытость “смыслов” и горизонтов значений<sup>21</sup>.

Не беремся подробно обсуждать в рамках настоящей статьи методологическую ситуацию в отечественном правоведении, отметим лишь, что необходимость поиска адекватного, надежного метода теоретических исследований остро ощущается современными учеными. Весьма симптоматичными и актуальными в этом ключе видятся попытки обратиться к различным аспектам методологии, предпринимаемые авторами журнала.

С.И. Вележев, например, рассматривает возможности и перспективы использования социологического нормативизма и деонтологической логики в процессе исследования государственно-правовых явлений<sup>22</sup>. Нельзя не заметить, что на этом сложном пути автора подстерегли трудности, характерные для всей теории государства и права на современном этапе. Начинает свою работу С.И. Вележев следующим образом: “Взяв за основу трехуровневую градацию методологии, следуя от общего к частному, можно, на наш взгляд, перейти непосредственно к методологии исследования нормативных и казуальных основ права. При этом на высшем методологическом уровне в качестве основных методологических подходов мы считаем необходимым выделить феноменологический подход, представленный социологическим нормативизмом, и синергетику<sup>23</sup>. Судя по высказыванию, автор как минимум далек от симпатий к марксистскому правоведению, ведь материалистическая диалектика не предполагает использования феноменологической редукции. Но тогда откуда идея о трехуровневой градации методологии, которая является краеугольным камнем именно марксизма? Не меньшие вопросы вызывает и отнесение к всеобщим методам (а именно они составляют верхний уровень методологии в пирамидальном, трехэлементном измерении) синергетики, которая не является универсальной основой исследований,

представляя собой достаточно частное направление системного подхода<sup>24</sup>.

Совсем сбивает нас с толку автор, настаивающий на необходимости развития идей социологического нормативизма, ссылаясь на основы исторического материализма в качестве аргумента для критики позиций своих научных оппонентов<sup>25</sup>.

В ситуации, о которой идет речь, на наш взгляд, очень ярко проявляется тенденция, весьма характерная для современной теории государства и права. Мы бы назвали ее дезориентацией, в первую очередь методологической. Желание искать и реализовывать новое наталкивается и на “рельсы” научной традиции. Не призывая к отказу от традиций и не настаивая на их сохранении, все же хотелось бы обратить внимание на то, что не всегда попытки научного компромисса, примирения непримиримых теоретических конструкций удачны. Не удовлетворительны и предложения забыть о единстве научной истины, открыть бесконечные горизонты смыслов и забиться в общем плюрализме.

Именно в отсутствии общей теоретической и методологической доктрины, в отсутствии даже попыток к этому единству приблизиться коренятся основные проблемы современной теории государства и права. Отсутствие адекватной доктринальной и методологической базы, несформированность парадигмы вынуждают молодых исследователей выбирать в качестве “ниши” проблемы, хотя и вечные, но давно и достаточно детально исследованные, сосредоточиваться на узких, технических аспектах правового знания<sup>26</sup>. Это, безусловно, тоже необходимо. И без таких исследований наши представления о правовых явлениях были бы неполными.

Но наука (а мы исходим из того, что теория государства и права - наука) - это важнейший социальный институт, способный прогнозировать общественные потребности и предлагать обществу научно обоснованные ориентиры развития. В этом и состоит ее главная социальная миссия. Если под таким углом зрения посмотреть на отечественную теоретическую науку, то можно сказать, что в своих поисках свободы социальную миссию теория государства и права, к сожалению, отодвинула на второй план.

В данной связи выражаем надежду на то, что наши авторы все же обратятся к разработке стратегических, прогнозных направлений теоретичес-

кой науки. Оптимистично выражаем надежду и на то, что “Вопросы экономики и права” станут площадкой для обсуждения методологических и доктринальных проблем современной теории государства и права.

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Частное право. М., 1999.

<sup>2</sup> Государство и право. 2000. № 7. С. 5.

<sup>3</sup> Сырых В.М. Логические основания общей теории права. М., 2001. С. 10.

<sup>4</sup> Воробьев Д.С. Разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности в политической сфере общественных отношений // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 1. С. 7-11.

<sup>5</sup> Саменкова С.Е. К вопросу о цели социального и правового государства // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 2. С. 13-16.

<sup>6</sup> См.: Горожанин А.В. Реформирование полиции в начале XXв. как отражение государственной политики России // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 2. С. 17-22; *Его же*. Исследование роли и места полиции в механизме обеспечения существования российской государственности // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 3. С. 12-17.

<sup>7</sup> См.: Паулов П.А. О соотношении системы законодательства и системы права // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 3. С. 30-34; *Его же*. К вопросу понимания права и законодательства // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 6. С. 7-12.

<sup>8</sup> Марков В.П. Теория наказания в современной российской юриспруденции // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 3. С. 18-23.

<sup>9</sup> Агеева Г.Е. Развитие научных представлений об оценочных понятиях в праве // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 6. С. 13-16.

<sup>10</sup> Лапина М.А. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 8. С. 10-26.

<sup>11</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 10.

<sup>12</sup> Паршкова Н.В. Значение рецепции в процессе правообразования // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 5. С. 159-161.

<sup>13</sup> Там же. С. 161.

<sup>14</sup> Босов А.В. Факторы, способствовавшие формированию права свободы совести и вероисповедания в России // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 2. С. 43-50.

<sup>15</sup> Галузин А.Ф. Правовой институт покаяния, пенитенциарный процесс и пенитенциарное право // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 9. С. 38-48.

<sup>16</sup> Там же. С. 39.

<sup>17</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 11-12.

<sup>18</sup> Паулов П.А. О соотношении системы законодательства и системы права. С. 24.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 15.

<sup>21</sup> Татарова Г.Г. Методологическая травма социолога. К вопросу интеграции знания // *Социологические исследования*. 2006. № 9. С. 3-12.

<sup>22</sup> Вележнев С.И. Социологический нормативизм и деонтологическая логика: теоретико-методологические аспекты использования в процессе исследования государственно-правовых явлений // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 3. С. 7-11.

<sup>23</sup> Там же. С. 7.

<sup>24</sup> См. подробнее: Болдачев А.В. Новации. Суждения в русле эволюционной парадигмы. СПб., 2007.

<sup>25</sup> Вележнев С.И. Указ. соч. С. 9.

<sup>26</sup> См., например: Глащенко А.С. Понятие и классификация электронных документов // *Вопр. экономики и права*. 2012. № 9. С. 28-31.

*Поступила в редакцию 06.09.2012 г.*

---

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И ЭКСПЛУАТАЦИИ ГАЗОПРОВОДОВ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И АКТУАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

© 2012 А.С. Лалетина

доктор юридических наук

Российский государственный торгово-экономический университет, г. Москва

E-mail: laletinaas@gmail.com

Статья посвящена особенностям правового регулирования и правоприменения концессионных соглашений при реконструкции и сооружении объектов трубопроводного транспорта в Российской Федерации на различных исторических этапах.

*Ключевые слова:* трубопроводы, газопроводы, концессии, сложные вещи, главные вещи и принадлежности.

Использование концессионных соглашений для развития инфраструктуры трубопроводного транспорта имеет давнюю историю. Строительство и эксплуатация газопроводов осуществлялись в дореволюционной России на основе концессионных соглашений. Концессионные договоры не были предусмотрены российским дореволюционным законодательством, и их положение в дореволюционном правовом порядке основывалось на общем правиле ст. 1530 Свода законов гражданских Российской империи, позволяющем включать в гражданско-правовой договор «условия законам не противные»<sup>1</sup>.

Газификация территорий в дореволюционной России производилась на уровне договоров частного правового характера между городскими властями и частными лицами

Л.С. Таль в своей монографии «Концессионные договоры городских общественных самоуправлений» писал по поводу концессионных договоров: «Перед нами не разновидность общеизвестного правового типа, а сложившееся в современном правовом быту своеобразное явление, юридическая сущность которого может быть определена лишь после выяснения его бытовых особенностей»<sup>2</sup>. В России газ использовался в основном для освещения городов, его получали из каменного угля на газовых заводах. Количество частных лиц-абонентов было относительно невелико. 27 (15) февраля 1835 г. был утвержден устав первого российского акционерного общества, получивший название «Общество для освещения Санкт-Петербурга газом». Предложения

о газовом освещении улиц Москвы подавались в Генерал-губернаторское управление г. Москвы частными предпринимателями и компаниями с 1849 г., однако их предложения были экономически неоправданны. В 1859 г. было образовано Московское товарищество переносного сжатого газа, которое имело на праве собственности завод в Сокольниках. Однако качество газоснабжения оставляло желать лучшего. В 1864 г. была образована специальная комиссия по улучшению качества газового освещения, возглавляемая городским головой Москвы князем А. Щербатовым и графом А. Бобринским. Комиссией был разработан проект Контракта на освещение Москвы текучим газом. Его условия, предусматривающие, в числе прочего, прокладку за счет концессионера газопровода, были высочайше утверждены Императором 11 декабря 1864 г.

Городовое Положение 1870 г. относило заведение устройством и содержанием линейных объектов, а также освещением города к предмету ведения городского общественного управления.

29 января 1865 г. Московская городская распорядительная дума заключила Контракт на освещение Москвы светильным газом (далее - Контракт) по результатам аукциона с французским и голландским предпринимателями А. Букье и Н. Гольдсמידом<sup>3</sup> сроком на 30 лет, по окончании которого город имел право: а) выкупить объект концессии, б) продлить договор, в) прекратить контракт (ст. 21 Контракта). Подрядчики получили исключительное право на освещение города и бес-

пошлинный ввоз оборудования и материалов для строительства завода по производству искусственного газа из каменного угля, газопроводов, фонарей, горелок, счетчиков и прочего оборудования. В случае продления срока на 10 лет по его истечении право собственности на “газоустройство” переходило к городу, что было характерно для всех концессионных договоров того периода<sup>4</sup>. Под термином “газоустройство” в контракте подразумевалось “все, что было создано концессионером, для производства газа и для потребления его городом и другими абонентами, в частности - завод (заводы) и земля под этими заводами, со всеми принадлежностями, аппараты и снаряды для производства текучего газа, газопроводные трубы, фонари, кронштейны, столбы”. Условия Контракта на газовое освещение предполагали исключительное право концессионера освещать газом улицы, переулки и площади г. Москвы посредством подземных труб. Исключительные права концессионера, передаваемые по данному контракту, были ограничены определенной территорией, отмеченной на прилагаемом к контракту плане. Вне данной территории концессионер имел право проведения газопроводов, освещения улиц и подачи газа иным потребителям, однако это право не являлось исключительным. В примечании 4 к п. 1 данного Контракта специально оговаривались права Московского Товарищества сжатого переносного газа относительно производства и продажи сжатого и переносного газа и освещения им зданий на территории г. Москвы. Проведенные этим Товариществом до дня утверждения Контракта подземные трубы оставались неприкосновенными, но проведение новых подземных труб “въ мѣстности, освѣщаемой Букѣе и Гольдсמידомъ, не должно быть допускаемо”.

Другим частным лицам не воспрещалось освещать газом собственные дома и фабрики с устройством собственных газометров и аппаратов и проведением подземных труб по городской земле не более 100 сажен. Однако им была запрещена продажа или иная уступка газа другим лицам (прим. 3 к п. 1 Контракта). По условиям Контракта предполагались: строительство газового завода, снарядов для определения давления газа, аппаратов для производства испытания чистоты и нормальной силы света газового освещения, установка фонарей и очистка газа от вредных примесей, выбор материала и способа получения газа.

Концессионер обязывался вводить “все усовершенствования газового производства, *которые могли бы сократить городские расходы*”. По мнению автора данной статьи, эта формулировка и предопределила в конечном итоге то, что, когда по окончании 10-летнего срока продления Контракта город принял от концессионеров имущество, его фактическая стоимость была, на взгляд специалистов, намного ниже официально заявленной. Износ оборудования составлял около 100 %. Требовалось сокращение городских расходов в такой относительно новой на тот период исторической сфере, как газоснабжение (особенно принимая во внимание тот факт, что концессионер был выбран, в числе прочего, и как предложивший наиболее дешевый вариант проекта устройства газового хозяйства).

По условиям Контракта предполагалось приобретение концессионером в собственность земельного участка для строительства газового завода по предварительному согласованию с Распорядительной думой.

Земляные работы при прокладке труб производились согласно предварительно представленному концессионером в Городскую думу и одобренному Городской думой плану. Производство земляных работ не должно было составлять препятствий для проезда, а после укладки труб концессионер обязывался исправлять все повреждения надлежащим образом, в срок не позже 5 дней с даты окончания работ. Присоединение абонентов к газовым сетям могло осуществляться как силами концессионера, так и силами абонентов под контролем концессионера. В контракте были указаны требования к качеству труб и нормативы потерь газа (ст. 16 Контракта).

Однако на 20 января 1867 г. было проложено не более 90 км газовых сетей диаметром от 900 мм до 50 мм к потребителям газа и концессионер просил Московскую распорядительную думу о передаче своих прав иному лицу. 23 января 1867 г. Распорядительная дума г. Москвы разрешила А. Букѣе и Н. Гольдсמידу передачу исключительных прав концессионера Английскому обществу “City of Moscow gas company, Limited”.

29 января 1895 г. исключительные права концессионера решением Московской распорядительной думы были в соответствии с условиями контракта продлены на 10 лет, и 29 января 1905 г. в собственность города перешло газовое хозяйство Москвы: газовый завод, 215 верст газовых

сетей, 8735 газовых фонарей, 3720 частных потребителей. Общая стоимость принятого газового хозяйства составляла 2,5 млн. руб. В начале XX в., после того как для освещения стали использовать керосин, газ начинают применять для отопления и приготовления пищи. Однако к 1913 г. производство искусственного газа в России составило всего лишь 17 млн. м<sup>3</sup>. К 1917 г. в Москве было газифицировано 3000 квартир, а в Петербурге - 10 000 квартир.

Концепция разделения полномочий собственника и управляющего, возрастающая специализация видов деятельности привела к отказу государства от полномочий собственника имущества, которое не служит непосредственно осуществлению властных функций. Правовые формы такого отказа чрезвычайно многообразны. Самый простой способ, обеспечивающий оптимальное соотношение суммы привлекаемых в бюджет средств и сроков их привлечения - приватизация, представляющая собой возмездную передачу имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, в частную.

С одной стороны, именно приватизация способна привлечь наибольшие средства в относительно короткий период времени, но с другой - априори негативное отношение к приватизации и невозможность возврата газопровода иначе как путем выкупа, равно как и невысокая заинтересованность инвесторов в приобретении газопроводов ввиду финансового кризиса, отсутствие единых методик определения эффективности использования муниципального имущества<sup>5</sup> заставляют искать иные правовые формы привлечения инвестиций.

Альтернативой приватизации являются концессии. Введение в российское законодательство института концессий активно обсуждалось с начала 90-х гг. прошлого века.

Дискуссионными вопросами являлись в частности такие вопросы, как правовая природа концессионного соглашения, его субъектный состав, предмет концессионного договора, объем прав передаваемых по нему, возможность одностороннего прекращения концессионных соглашений, передачи прав по нему.

Принятый в 2005 г. № 115 Федеральный закон "О концессионных соглашениях" (далее - Закон - рассматривается в редакции № 38 Федерального закона от 25 апреля 2012 г.) перевел эти споры из категории *de lege ferenda*<sup>6</sup> в категорию *de lege lata*<sup>7</sup>.

Данным законом установлен не только гражданско-правовой характер концессионного соглашения, но и принцип приоритета специальной нормы закона над общей нормой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ). Концессионное соглашение признается смешанным договором, если иное не вытекает из самого Закона "О концессионных соглашениях" или существа концессионного соглашения (п. 2 ст. 3 Закона "О концессионных соглашениях").

Традиционно предметом концессионного соглашения называют: а) исключительное право на осуществление определенной деятельности; б) имущество (как правило, недвижимое). Нельзя не отметить, что абсолютное большинство концессионных соглашений совмещает вещное право концессионера на имущество (как правило, созданное или реконструированное концессионером) и исключительное право на его эксплуатацию. Так, описываемый нами выше Контракт на газовое освещение г. Москвы предполагал, во-первых, специфическое вещное право концессионера на построенный им газовый завод и проложенные им трубы, во-вторых, исключительное право концессионера на освещение газом территории, определенной на прилагаемой к Контракту карте, и неисключительное право вне границ данной территории.

Имманентным признаком любой концессии полагалась исключительность передаваемых прав, выражающаяся, по мнению К.И. Налетова, в объективной невозможности для иных лиц иметь и осуществлять их, хотя и по разным основаниям<sup>8</sup>.

Федеральный закон "О концессионных соглашениях" не предполагает исключительности права концессионера, что, безусловно, является фактором, сдерживающим использование концессий вообще и в сфере трубопроводного транспорта в частности.

Объектом концессии в соответствии с положениями п. 1 ст. 3 Федерального закона "О концессионных соглашениях" являются: 1) недвижимое имущество и 2) недвижимое имущество и технологически связанное с ним движимое имущество, предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Одним из существенных условий концессионного соглашения выступает предоставление концессионеру земельного участка, предназначенного для осуществления концессионной деятель-

ности, в аренду или субаренду (п. 1 ст. 11 115-ФЗ). Объекты концессии прочно связаны с земельным участком, на котором расположены. Следовательно, одновременно с передачей объекта по концессионному соглашению у концессионера возникают права и на земельные участки, необходимые для создания, и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, и (или) для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Такие земельные участки предоставляются концессионеру в аренду (субаренду) или на ином законном основании в соответствии с земельным, лесным, водным законодательством, законодательством Российской Федерации о недрах на срок, который устанавливается концессионным соглашением в соответствии со специальным законодательством (земельным, лесным, водным, о недрах) и не может превышать срок действия концессионного соглашения. Договор аренды (субаренды) земельного участка должен быть заключен с концессионером не позднее чем через шестьдесят рабочих дней со дня подписания концессионного соглашения, если иные сроки не установлены конкурсной документацией.

Излишним выглядит положение п. 9 ст. 3 Закона о возможности предоставления во владение и пользование концессионера имущества, принадлежащего концеденту на праве собственности, которое: а) образует единое целое с объектом концессионного соглашения и (или) б) предназначено для использования по общему назначению. Очевидно, что в силу положений абз. 2 ст. 134 и ст. 135 ГК РФ вне зависимости от признания объекта концессии сложной вещью или главной вещью с принадлежностями юридическая судьба такого имущества одинакова, если иное не предусмотрено договором. Более того, данная норма Закона требует указывать в концессионном соглашении состав и описание такого имущества<sup>9</sup>, цели и срок его использования (эксплуатации) концессионером, порядок возврата такого имущества концеденту. Обращает на себя внимание то, что формулировка п. 9 ст. 3 Закона, предполагая лишь возможность передачи прав на составные части сложной вещи и на принадлежности главной вещи, отрицает таким образом общее сформулированное в ст. 134-135 ГК РФ правило, установившее принцип следования.

Необходимо иметь в виду и установленный в Законе “О концессионных соглашениях” примат

специального законодательства о концессионных соглашениях над общей нормой ГК РФ.

Кроме того, вышеупомянутый п. 1 ст. 3 Федерального закона “О концессионных соглашениях” в новой редакции весьма четко разграничил объекты концессионного соглашения: на а) недвижимое имущество и б) недвижимое имущество вместе с технологически связанным с ним движимым имуществом, предназначенным для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Данное обстоятельство в конечном итоге означает, что при отсутствии прямого указания в концессионном соглашении на следование принадлежности юридической судьбе главной вещи принадлежность не следует юридической судьбе главной вещи. Также не следуют юридической судьбе объекта концессии его составные части, если они не поименованы в концессионном соглашении.

Необходимо различать вещное право концессионера на объект концессии в случае реконструкции и в случае создания его “с нулевого цикла”. В первом случае право собственности принадлежит концеденту (п. 4 ст. 3), а концессионеру передается право владения и пользования; а во втором - право собственности концедента лишь предполагается в будущем и передача концессионеру прав владения и пользования невозможна в силу отсутствия у концедента права собственности. При этом общая норма Закона предполагает одновременную регистрацию права собственности концедента с правом владения и пользования концессионера на объект (п. 15 ст. 3).

Следует обратить внимание также на то, что концессионер обязуется осуществлять не использование объектов, а деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения. Вместе с тем Федеральный закон “О концессионных соглашениях” закрепляет принцип целевого использования объектов концессии (пп. 2 п. 2 ст. 8; п. 2 ст. 9; пп. 6 п. 1 ст. 10; пп. 2 п. 2 ст. 15 данного закона). Таким образом, концессионеру предоставляется возможность не ограничиваться рамками деятельности по строительству (эксплуатации) объекта концессии, но включить данный объект в производственный цикл. Это весьма важно для трубопроводного транспорта. Трубопроводы не столь уж часто являются основным источником дохода их собственников (именно убыточность газораспределительных сетей стала одной из причин переда-

чи их на условиях концессионного соглашения). Как правило, газопровод строится за счет недропользователей для передачи добытого ими газа.

Статья 4 указывает в пп. 3 п. 1 на объекты трубопроводного транспорта в числе объектов концессионного соглашения. При этом в качестве отдельного объекта указываются объекты коммунального газоснабжения (пп. 11 данного пункта). По мнению С.А. Сосны, закон не поясняет, может ли быть объектом концессии любой нефте- или газопровод либо в концессию могут передаваться только объекты магистрального трубопроводного транспорта<sup>10</sup>. Вместе с тем С.А. Сосна сам же отвечает на свой вопрос, указывая, что под объектом трубопроводного транспорта можно подразумевать достаточно широкий перечень объектов, включая даже водопроводы и пульпопроводы<sup>11</sup>. Термин “объекты трубопроводного транспорта” частично раскрывается в п. 6 ст. 90 Земельного кодекса РФ - таковыми являются трубопроводы и объекты, необходимые для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств, входящих в состав трубопровода.

Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” закрепляет в ст. 12 право инвестора на свободный доступ к объектам трубопроводного транспорта и их использование.

Утвержденное Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 672 “Типовое концессионное соглашение в отношении объектов трубопроводного транспорта” ограничивает перечень объектов трубопроводного транспорта лишь недвижимым имуществом, не учитывая изменений, внесенных в Федеральный закон “О концессионных соглашениях” Федеральным законом от 2 июля 2010 г. № 152-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О концессионных соглашениях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации”.

Итак, Закон “О концессионных соглашениях” разграничивает объекты трубопроводного транспорта и газопроводы, являющиеся объектами коммунальной инфраструктуры и ЖКХ. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2006 г. № 748 утверждено Типовое концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоот-

ведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения<sup>12</sup>. Надо сказать, что аналогично Типовому концессионному соглашению в отношении объектов трубопроводного транспорта данное Типовое концессионное соглашение также ограничивает перечень объектов концессионного соглашения недвижимым имуществом.

Элементами субъектного состава концессионного правоотношения являются концессионер и концедент.

Концессионером в соответствии с Федеральным законом “О концессионных соглашениях” может быть любое юридическое лицо, а также действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

В качестве концедента в соответствии с Федеральным законом “О концессионных соглашениях” могут выступать публично-правовые образования: Российская Федерация, субъект РФ либо муниципальное образование. При этом в Законе специально указано на то, что отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться органами государственной власти (местного самоуправления) и юридическими лицами<sup>13</sup>. Таким образом, законодательно закреплена возможность передачи прав концедента широкому кругу участников гражданского оборота, за исключением разве что физических лиц, индивидуальных предпринимателей и организаций, не являющихся юридическими лицами. Определенной новеллой является возможность делегирования прав концедента иным органам государственной власти и местного самоуправления.

Отнюдь не случайным выглядит употребление законодателем термина “отдельные права и обязанности”, которое указывает на невозможность полного делегирования полномочий концессионера иному лицу.

Смысл “расщепления” прав концедента состоит, как правило, в следующем: государство, выступая одновременно в роли носителя властных функций и собственника имущества, не связанного непосредственно с исполнением государственных функций и служащего исключительно для пополнения бюджетов соответствующего уровня,

передает право концедента иному участнику гражданского оборота. Однако в сфере эксплуатации трубопроводного транспорта данное правило имеет и иное значение - трубопровод проходит не только по территории муниципального образования, но и по территории субъекта Федерации (выше нами уже упоминалась новелла данного Федерального закона о возможности делегирования прав концедента не только юридическому лицу, но и органу государственной власти (местного самоуправления), и такая множественность лиц на стороне концедента позволит соблюсти интересы как субъекта Федерации, так и муниципального образования, по которым проходит трубопровод).

Очевидно, что на уровне общих норм Федеральный закон "О концессионных соглашениях" в актуальной редакции не вполне соответствует целям и задачам предоставления прав на объекты трубопроводного транспорта по концессионным соглашениям. Вместе с тем сохраняющаяся тенденция регулярного внесения правок в действующий закон: уточнение формулировок его статей, расширение перечня объектов концессии, - позволяет прогнозировать постепенную адаптацию норм 115-ФЗ для оформления правоотношений, возникающих при создании и реконструкции трубопроводов.

<sup>1</sup> В.В. Исаченко, В.Л. Исаченко писали: "Суд, несомненно, будет проявлять в известной степени творчество и вводить такие положения, которые положительному законодательству еще совершенно незнакомы, но это будет не превышение пределов власти, а именно та деятельность, которая всегда служила для науки источником при изыскании данных, характеризующих новые явления социальной жизни, а для законодателя руководящей нитью в деле создания новых законоположений, определяющих вновь породившиеся отношения между гражданами" (Исаченко В.В., Исаченко В.Л. Обязательства по договорам. СПб., 1914. С. 54-55). Думается, что авторы переоценили роль аналогии права. По крайней мере, для послереволюционного периода развития законодательства она была скорее принципом, чем реальным способом восполнения пробелов в законодательстве.

<sup>2</sup> Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных самоуправлений. СПб., 1915. С. 3-4.

<sup>3</sup> Указ от 7 июля 1860 г. "О новых правах иностранцев, постоянно или временно в России пребывающих" снял ограничения на допуск к участию в торговых отношениях иностранных контрагентов.

<sup>4</sup> Законодательство. 2010. Март (№ 3). С. 22-23.

<sup>5</sup> Следует привести мнение Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, который, отмечая, что частный сектор может внести вклад в эффективное предо-

ставление на местном уровне коммунальных услуг, подчеркнул, что частный сектор не предназначен для обеспечения социального и территориального равновесия в сфере предоставления услуг, что он заинтересован в ценности предприятия, а не в ценности общественных потребностей, заинтересован в максимальной, а не в оптимальной прибыли и не обязательно подвержен демократическому контролю (см.: Васильев В.И. Организационные проблемы местного самоуправления // ЖРП. 2008. № 11).

<sup>6</sup> Здесь: В порядке законодательного предложения (лат.).

<sup>7</sup> С точки зрения действующего закона (лат.).

<sup>8</sup> Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Право и политика. 2005. № 3. С. 29. Весьма характерно то, что К.И. Налетов допускает такую оговорку, указывая на различие юридического содержания концессионного соглашения и коммерческой концессии. Исключительность прав является, таким образом, единственным признаком, объединяющим все концессии в целом.

<sup>9</sup> Это условие практически невыполнимо, учитывая невозможность перечислить все принадлежности главной вещи и составные части сложных вещей, являющихся объектом концессионного соглашения. Кроме того, требование перечислить все указанные вещи делает данную норму практически бессмысленной: если в договоре перечислены *expressis verbis* вещи, образующие единое целое и неразрывно связанные с объектом концессионного соглашения, нет нужды применять какое-либо специальное правило - будучи включенными в предмет договора, данные вещи и так образуют единое целое.

<sup>10</sup> Сосна С.А. О перспективах развития концессионных отношений в нефте- и газопроводном транспорте России // Московский журнал международного права. Спец. выпуск "Энергетика и право: трубопроводный транспорт". 2006. Май. С. 43.

<sup>11</sup> Там же. С. 42.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. 11 дек. (№ 50). Ст. 5352.

<sup>13</sup> Указанное дополнение было предложено членами Комитета Государственной думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям. Целью такого дополнения было предоставить концедентам возможность передавать свои полномочия не только федеральным органам исполнительной власти, но также и федеральным государственным учреждениям и унитарным предприятиям, за которыми закреплено федеральное имущество, что позволит более эффективно вовлекать такое имущество в хозяйственный оборот с применением концессионной схемы. Однако, уловив словосочетание "юридические лица", законодатель расширил перечень носителей части прав и обязанностей концессионеров за счет включения в него коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, на стороне концедента в концессионном соглашении в отношении объектов трубопроводного транспорта могут выступать ОАО "Газпром" и любое из его дочерних обществ.



## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФОНДОВ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК НЕОБХОДИМОЕ НАПРАВЛЕНИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА\*

© 2011 Г.Ф. Ручкина

доктор юридических наук, профессор  
Всероссийская государственная налоговая академия  
Министерства финансов России, г. Москва  
E-mail: Elena-Mikhailovna@yandex.ru

В целях продолжения анализа целесообразности и необходимости признания экономического права Российской Федерации в качестве отрасли отечественной правовой системы рассмотрены общие положения специфики правового регулирования отношений по перераспределению фондов денежных средств коммерческих организаций, которые можно охарактеризовать как основу построения современной инновационно и социально ориентированной модели отечественной экономики.

*Ключевые слова:* государственное регулирование экономики; экономическая политика; предпринимательское право.

Продолжая рассмотрение вопроса о целесообразности и необходимости признания экономического права Российской Федерации в качестве отрасли российского права<sup>1</sup>, в последующих статьях предлагаем рассмотреть специфику отношений по перераспределению фондов денежных средств коммерческих организаций с целью:

во-первых, институционализации в законодательстве отношений по формированию и использованию фондов денежных средств коммерческих организаций - субъектов крупного предпринимательства, предназначенных для финансирования конкретных мероприятий инновационного и социального характера;

во-вторых, обоснования необходимости теоретического поиска новой правовой конструкции, в предмет которой органично вписываются обновленные предпринимательские отношения. Представляется, что в качестве такой конструкции следует рассматривать макромодель предпринимательского права - экономическое право Российской Федерации.

Известно, что при осуществлении предпринимательской деятельности, основной целью которой является извлечение прибыли ее субъектами, в общественных отношениях, сопровождающих этот процесс, превалирует интерес частный.

\* См. подробно: Ручкина Г.Ф. Экономическое право Российской Федерации : монография. М., 2012. Разд. III. Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций и экономическое право Российской Федерации.

Однако предпринимательские отношения, будучи одним из сегментов отношений экономических, объективно подлежат государственному регулированию. Фактическое наличие государственного регулирования обуславливает существование публичного интереса, и в этом может быть обнаружено противоречие, которое требует анализа.

Действительно, с целью достижения сбалансированного развития хозяйственной системы и, в частности, с учетом современных тенденций к построению социально ориентированной инновационной экономики требуется более активное государственное воздействие на предпринимательскую деятельность, субъекты которой, прежде всего субъекты крупного предпринимательства, являются ведущими агентами модернизации национальной модели социально-экономического развития. На сегодня вполне очевиден факт, что во всех самодостаточных и динамично развивающихся странах с рыночной экономикой государство проводило модернизацию национальных социально-экономических систем, осуществляя при этом активное регулирование и управление.

В данной связи актуализируется регулирование формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций как необходимого направления в реализации политики социально-экономического развития государства. Поскольку правовая форма воздействия - это

урегулирование правовыми средствами, прежде всего в результате действия норм права, всей совокупности общественных отношений, опосредующих функционирование экономики, особенно актуальным представляется определить, в рамках какого правового поля системы российского права возможно построение адекватного правового механизма, призванного обеспечить оптимальный баланс частного и публичного интересов в предпринимательской деятельности, основой которой является создание и перераспределение фондов денежных средств.

Рассмотрим подробно обозначенные отношения.

Регулирующая роль государства в самом общем виде обусловлена факторами, связанными: во-первых, с разрешением проблем рыночного сектора экономики, сглаживанием отрицательных эффектов рыночного механизма, во-вторых, с обеспечением экономической стабильности и развития, процесса расширенного воспроизводства и, в-третьих, с решением социальных проблем. При этом под государственным регулированием рыночной экономики следует понимать деятельность государства в лице его органов, направленную на реализацию соответствующей потребностям и интересам развития общества в конкретный исторический период времени государственной политики с использованием специальных средств, форм и методов воздействия по упорядочению предпринимательской деятельности и экономических отношений в целом.

Государственное регулирование представляет собой практическую реализацию всех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной. К сожалению, приходится констатировать несовершенство правового регулирования предпринимательской деятельности, недостаточность и противоречивость законодательства, что создает серьезные препятствия на пути эффективного государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Непосредственной основой государственного регулирования экономики является экономическая политика государства. При этом под экономической политикой государства понимается система административно-правовых и экономических мер, включающих в себя содействие инвестициям, привлечение трудовых и материальных ресурсов в наиболее перспективные сферы предпринимательства, бюджетное финансирование и кредитование новых технологий, малого и среднего бизнеса и

т.д., создание равных условий для развития хозяйственной инициативы всех социальных групп и слоев населения. В качестве направлений экономической политики выделяются: социальное содержание экономической политики, экономическая политика в области финансов, экономическая политика пространственного развития, промышленная политика, экономическая структурная политика, экономическая политика в сфере инфраструктур и другие направления.

Таким образом, объектом государственного регулирования выступают все сферы экономической жизни общества в целом, отдельные ее элементы и направления, а также предпринимательская деятельность как движущая сила рыночной экономики.

Говоря об экономических формах регулирования, следует рассматривать меры, заключающиеся в определении направлений и стратегии развития экономики в целом или отдельных ее сфер и видов хозяйственной деятельности, а также меры стимулирования (дестимулирования) сфер экономики, видов и субъектов хозяйственной деятельности, характеризующиеся непосредственным экономическим воздействием. Организационные формы государственного регулирования экономики суть меры управленческого (в том числе директивного) порядка, применяемые в пределах, установленных законом, компетентными государственными органами в отношении экономики в целом, ее отдельных сфер, а также видов и субъектов хозяйственной деятельности. Правовая форма воздействия представляет собой урегулирование правовыми средствами, прежде всего в результате действия норм права, всей совокупности общественных отношений, опосредующих функционирование экономики.

Следует особо отметить, что посредством государственного регулирования экономики осуществляется реализация государственной политики социально-экономического развития<sup>2</sup>.

Государственное регулирование формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций может осуществляться с применением различных форм и средств регулирования, основанных на прямом и косвенном воздействии на распределение и использование прибыли. К экономическим формам регулирования относятся средства как прямого финансового воздействия, например, конкретные нормы образования и использования соответствующей

щих децентрализованных фондов денежных средств, совместное финансирование приоритетных инновационных и социальных проектов, так и косвенного - налоговые льготы, государственные закупки и др.

Значение правового регулирования формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций в реализации государственной политики социально-экономического развития обуславливается потребностью создания на микроэкономическом уровне целевых источников финансирования инновационной и социальной деятельности, интегрированных в качестве децентрализованных фондов (внутрихозяйственных финансовых ресурсов) в финансовую систему государства (общества). Регулирование формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций призвано: во-первых, активизировать инновационное развитие и повысить социальную ответственность коммерческих организаций и, во-вторых, связывать денежные потоки коммерческих организаций (микроэкономический уровень) с публичными денежными фондами (макроэкономический уровень) в целях финансового обеспечения социально-экономического развития государства.

Совершенствование правового режима фондов денежных средств коммерческих организаций в целях социально-экономического развития государства на современном этапе невозможно без критического осмысления положительных и отрицательных сторон правового регулирования формирования и использования фондов денежных средств организаций сферы материального производства в плановой экономике СССР.

При всех недостатках и ограниченности, вызванных идеологической заикленностью, советской наукой были разработаны основные положения централизованного планирования и руководства экономикой, как положительные, так и отрицательные последствия прямого управления хозяйственными процессами. Более того, впервые в мировой практике была разработана модель централизованного планового руководства экономикой, базирующаяся на рыночных началах, успешно реализованная в ходе реформ второй половины 1960-х гг. Элементы такой модели, в частности, стратегическое планирование, долгосрочное прогнозирование, стимулированное развитие, применяются в настоящее время ведущими государствами.

В целом, можно отметить, что в социалистический период государство выполняло функцию прямого управления экономикой и непосредственно регулировало все денежные потоки, возникающие в процессе хозяйственной деятельности и опосредующие ее. Такая система представляла собой единую двучленную модель, включающую:

- общегосударственные (публичные) фонды денежных средств (централизованные денежные фонды);

- фонды денежных средств субъектов хозяйствования (децентрализованные целевые внутрихозяйственные фонды денежных средств предприятий, объединений).

Регулируя образование и использование фондов денежных средств предприятий, объединений, государство создавало целевые источники финансирования конкретных общественно необходимых потребностей производственного и социального характера. В рамках общегосударственного планирования экономического и социального развития публичные и внутрихозяйственные фонды денежных средств были взаимосвязаны друг с другом так, что движение денежных средств централизованных фондов (бюджетов) увязывалось с движением денежных фондов субъектов хозяйствования в целях комплексного финансового обеспечения расширенного общехозяйственного производства, научно-технического прогресса и социального развития в соответствии с народнохозяйственным планом.

Целевые внутрихозяйственные фонды денежных средств предприятий, объединений представляли собой самостоятельные группы имущества предприятий, объединений, каждая из которых подчинялась соответствующему правовому режиму. Общими признаками правового режима внутрихозяйственных денежных фондов являлись:

- определенный порядок образования по установленным нормативам из прибыли и использования исходя из потребностей социально-экономического развития конкретного периода;

- целевой характер использования как источников расширенного производства, научно-технического прогресса и социального развития;

- единый общегосударственный порядок планирования, который интегрировал внутрихозяйственные фонды в единую финансовую систему государства как ее децентрализованный элемент

и увязывал их движение с движением общегосударственных публичных фондов (бюджетов);

- единая система государственного контроля их формирования и целевого использования<sup>3</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что в СССР правовое регулирование формирования и использования фондов денежных средств организаций сферы материального производства являлось важнейшим элементом механизма государственного управления социально-экономическим развитием. Оптимальная модель регулирования предусматривала рыночную самостоятельность в распределении и использовании прибыли хозяйствующих субъектов, остающейся после уплаты обязательных платежей, при сохранении государственного управления. Суть ее заключалась в четком законодательном закреплении долгосрочных нормативов формирования, а также самой системы целевых внутрихозяйственных фондов, и в предоставлении права самостоятельного использования их средств предприятиям, объединениям в рамках законодательно установленных направлений на основе единого общегосударственного хозяйственного планирования. При такой модели правовое регулирование формирования и использования фондов денежных средств осуществлялось в целях производственного и социального развития экономически самостоятельных хозяйствующих субъектов как необходимого условия социально-экономического развития государства.

Внутрихозяйственные фонды формировались и использовались как целевые источники финансирования расширенного производства, научно-технического прогресса и социального развития в соответствии с народнохозяйственным планом. При этом планы финансового, экономического и социального развития, как обязательные юридические предписания, являлись правовой основой, увязывавшей использование внутрихозяйственных фондов денежных средств предприятий, объединений с расходованием общегосударственных фондов (бюджетов) в единую финансовую систему государства, позволяя не только контролировать все денежные потоки в масштабе государства, но и управлять ими в целях реализации государственной политики социально-экономического развития. Внутрихозяйственные фонды организаций сферы материального производства, таким образом, выполняли на микроэкономическом уровне роль источников

финансирования социально-экономического развития государства.

По прошествии двух десятков лет с начала проведения в России коренных преобразований можно с уверенностью сделать вывод, что подход к организации экономической системы, включающий государственное управление, являясь ошибочным. Бесспорно, система нуждалась в определенной реорганизации, связанной, прежде всего, с развитием рыночных элементов, экономического стимулирования и частной инициативы. Однако сама возможность использования эффективных компонентов социалистической модели государственного управления социально-экономическим развитием была идеологически осуждена под маркером тоталитарной экономики. Вместе с тем успешность применения элементов такой модели в сочетании с рыночными началами в настоящее время убедительно доказывает, например, Китай.

Таким образом, направления экономической политики, соответственно и виды государственного регулирования, должны быть тесно связаны друг с другом и, подчиняясь достижению более узких, конкретных целей, в конечном счете ориентированы на достижение главных целей социально-экономического развития конкретного периода. Поскольку посредством государственного регулирования экономики осуществляется реализация государственной политики социально-экономического развития, переход к инновационному социально ориентированному типу развития требует одновременного решения задач и догоняющего, и опережающего развития.

Реализация активной государственной политики социально-экономического развития, прежде всего, требует рационального управления всеми имеющимися ресурсами как на макро-, так и на микроэкономическом уровне, интеграции и концентрации ресурсов всех звеньев финансовой системы государства (общества) на приоритетных направлениях развития. В этой связи актуализируется регулирование формирования и использования фондов денежных средств коммерческих организаций как необходимого направления в реализации политики социально-экономического развития государства.

Используя все виды, методы, формы и средства государственного регулирования, сочетая стимулирование и обязывание, государство должно воздействовать на внутрихозяйственное распреде-

ление и использование денежных ресурсов, остающихся после уплаты налогов и других обязательных платежей, прежде всего коммерческих организаций - субъектов крупного предпринимательства, при том что хозяйствующие субъекты самостоятельно разрабатывают формы, конкретные виды денежных фондов, порядок их образования и непосредственные направления использования. Только тогда можно говорить о функционировании эффективной многоуровневой финансовой системы государства (общества), охватывающей все денежные ресурсы как на макро-, так и на микроэкономическом уровне в форме различных фондов денежных средств, находящихся в собственности либо государства (централизованная сфера), либо хозяйствующих субъектов (децентрализованная сфера), взаимодействующих и взаимосвязанных.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) под государственным регулированием рыночной экономики следует понимать деятельность государства в лице его органов, направленную на реализацию соответствующей потребности и интересам развития общества в конкретный исторический период времени государственной политики с использованием специальных средств, форм и методов воздействия, направленных на упорядочение предпринимательской деятельности и экономических отношений в целом;

2) непосредственной основой государственного регулирования экономики является экономическая политика государства, в качестве важнейшего направления которой следует выделить ее социальное содержание;

3) государственное регулирование осуществляется в таких формах:

- экономические формы, а именно меры, заключающиеся в определении направлений и стратегии развития экономики в целом или отдельных ее сфер и видов хозяйственной деятельности, а также меры стимулирования (дестимулирования) сфер экономики, видов и субъектов хозяйственной деятельности, характеризующиеся непосредственным экономическим воздействием;

- организационные формы - представляют собой меры управленческого (в том числе дирек-

тивного) порядка, применяемые в пределах, установленных законом, компетентными государственными органами в отношении экономики в целом, ее отдельных сфер, а также видов и субъектов хозяйственной деятельности;

- правовая форма воздействия - урегулирование правовыми средствами, прежде всего в результате действия норм права, всей совокупности общественных отношений, опосредующих функционирование экономики;

4) при анализе путей совершенствования правового режима фондов денежных средств коммерческих организаций в целях социально-экономического развития государства на современном этапе следует использовать положительный и отрицательный опыт правового регулирования формирования и использования фондов денежных средств организаций сферы материального производства в плановой экономике СССР;

5) представляется целесообразным поиск нового правового образования<sup>4</sup>, в котором были бы учтены актуальные тенденции правового регулирования экономических отношений, усиления публичного интереса в результатах предпринимательской экономической деятельности (перераспределение прибыли), что сделает возможным более успешную реализацию инновационной (инвестиционной) и социальной экономической политики государства.

<sup>1</sup> См.: *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // *Вопр. экономики и права.* 2011. № 37. С. 27-54.

<sup>2</sup> См., например: *Ашмарина Е.М.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // *Вопр. экономики и права.* 2011. № 4. С. 99-117; № 5. С. 85-104.

<sup>3</sup> См.: *Белюшин О.В.* Предприятие и фонды: Правовые вопросы. Ташкент, Узбекистан, 1983. С. 57-59; *Заменгоф З.М.* Правовой режим материальных и финансовых ресурсов в хозяйственных системах. М., 1987. С. 96-110.

<sup>4</sup> См., например: *Ашмарина Е.М.* Учетное право (финансовый учет) как комплексное правовое образование экономического права // *Вопр. экономики и права.* 2012. № 9. С. 16-24.

*Поступила в редакцию 06.09.2012 г.*

## НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2012 А.М. Воронов

доктор юридических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: Alex\_voronoff@mail.ru

Налоговое администрирование нуждается в постоянном совершенствовании с целью создания оптимального баланса прав и обязанностей налогоплательщиков и государства в лице налоговых органов. Автор статьи, исследуя административно-правовой аспект данной деятельности, приходит к выводу, что управленческая концепция административного процесса по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности государственных администраций в различных сферах государственного управления, в частности в области налогов и сборов, находит свое выражение в контексте правовой категории “государственное администрирование”.

*Ключевые слова:* государственное администрирование, административно-государственное управление, налоговое администрирование, административно-правовое регулирование.

В современной правовой доктрине прочно входит в оборот термин “государственное администрирование” (public administration), трактуемый узко и широко. В узком смысле словосочетание public administration означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как “государственное администрирование”. Американская энциклопедия также определяет государственное администрирование как “все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства”<sup>1</sup>.

В широком смысле слова public administration - это не только профессиональная деятельность чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление.

Французский политолог Р. Грегори в своей монографии “Французская гражданская служба” дает определение административно-государственного управления как “особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти”<sup>2</sup>.

Английские ученые Джон Гринвуд и Дэвид Вильсон полагают, что административно-государственное управление - “это деятельность, организация институтов и предметов изучения”<sup>3</sup>.

Сегодня большинство политологов считают, что административно-государственное управление и государственное администрирование являются однопорядковыми понятиями, тесно связанными с тремя сферами власти - законодательной, исполнительной и судебной.

Наиболее последовательно указанная точка зрения выражена в монографии американских политологов Ф. Нигро, Л. Нигро “Современное государственное администрирование”.

В ней авторы дают развернутое определение государственного администрирования в контексте административно-государственного управления: “Государственное администрирование означает скоординированные групповые действия в государственных делах: 1) связанные с тремя сферами власти - законодательной, исполнительной, судебной - и их взаимодействием; 2) имеющие важное значение в формировании государственной политики и являющиеся частью политического процесса; 3) значительно отличающиеся от администрирования в частном секторе; 4) тесно связанные с многочисленными частными группами и индивидами, работающими в различных компаниях и общинах”<sup>4</sup>.

При таком подходе А.В. Василенко дает следующие трактовки данных понятий, с которыми автор вполне солидарен.

*Административно-государственное управление* - это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. *Государ-*

ственное администрирование - это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики<sup>5</sup>.

На наш взгляд, во всех перечисленных выше определениях речь идет об объективной характеристике административно-государственного управления и государственного администрирования. Действительно, административная власть имеет объективную природу: администрация, прежде всего, подчинена закону и подотчетна представительным органам. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке существующие законы. Таким образом, деятельность государственных администраций осуществляется на основании и во исполнение закона, т.е. имеет ярко выраженный исполнительно-распорядительный характер.

Возвращаясь к заявленной проблематике, уместно отметить, что термин "государственное администрирование", на наш взгляд, своим содержанием охватывает управленческую концепцию административного процесса. Думается, этот методологический посыл содержит именно то рациональное зерно к разрешению давней научной дискуссии касательно сущности и содержания административного процесса, а также соотношения его "юрисдикционной" и "управленческой" концепций.

Представляется целесообразным абстрагироваться от несущественных сторон данного феномена, что, на наш взгляд, позволит выделить его наиболее характерные признаки, тенденции, закономерности и аргументировать нашу позицию на примере исполнительно-распорядительной деятельности налоговых администраций.

Реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования налогового законодательства, обеспечения его эффективной реализации, а также потребность совершенствования механизма налогового администрирования, форм реализации государственной налоговой политики исходя из того, что налоговая политика, являясь частью финансовой политики государства, представляет собой совокупность управленческих, нормативных, экономических и политических мероприятий государства в налоговой сфере. В связи с этим обстоятельством правовое содержание налогового администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием.

С переходом к рыночной системе хозяйствования теория и практика налогообложения приобрела термин "налоговое администрирование". Трактовка

данного термина многогранна при достаточно четком определении задач налогового администрирования. Если обратиться к современному экономическому словарю, то администрирование трактуется как "преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов"<sup>6</sup>.

На наш взгляд, более корректным и имеющим право на жизнь в современных условиях развития нашей государственности является определение, данное основателем теории администрирования А. Файоном, сформулированное еще в 1916 г.: "Администрировать - значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, руководить, контролировать"<sup>7</sup>.

Налоговое администрирование - новое понятие в методологии налогообложения, нашедшее широкое распространение в законодательных актах, научных трудах и практике. Однозначного легального определения данного термина на сегодня не существует, точки зрения ученых по данному вопросу различны. Однако этот термин достаточно основательно входит в научный оборот. Он введен впервые Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ<sup>8</sup>, принятым в связи с реализацией мер по совершенствованию налогового администрирования и внесением существенных изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации. В его развитие также принимается Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ<sup>9</sup>, направленный на урегулирование задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования. Указанные законы направлены на совершенствование налогового контроля, упорядочение налоговых проектов и документооборота в налоговой сфере, улучшение условий для исполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

Так, М.Н. Кобзарь-Фролова трактует налоговое администрирование как деятельность налоговых органов, направленную на выявление, пресечение и предупреждение нарушений законодательства о налогах и сборах. Под налоговым администрированием автором понимается деятельность налоговых органов и их должностных лиц, направленная на своевременную и полную уплату налогоплательщиками налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджет государства. Соответственно, в рамках налогового администрирования происходит превенция нарушений законодательства о налогах и сборах<sup>10</sup>.

Следует согласиться с мнением А.С. Титова, который справедливо отмечает, что при решении задач, возлагаемых на налоговое администрирование,

необходимо выделять его взаимообусловленную триаду: само налоговое администрирование, механизм его реализации и налоговую политику. Соотношение приведенных понятий имеет важное методологическое значение для понимания сути осуществления налогового администрирования.

На наш взгляд, налоговое администрирование подразумевает управление в области налогообложения исходя из того, что управление в самом широком понимании означает целенаправленное воздействие на тот или иной объект или руководство действиями данного объекта. При этом следует учитывать, что управляющий субъект может быть как лицом, выступающим от имени государства (в случае государственного управления), так и лицом, выражающим частные интересы (в случае негосударственного управления).

В связи с указанным автор предлагает определение налогового администрирования как совокупности норм (правил), методов, приемов и средств, при помощи которых специально уполномоченные органы государства осуществляют управленческую деятельность в налоговой сфере, направленную на контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей<sup>11</sup>.

Таким образом, можно предположить, что налоговое администрирование в узком смысле - это совокупность действий, а точнее, деятельность должностных лиц государственных органов исполнительной власти в области налоговых правоотношений. В свою очередь, механизм налогового администрирования представляет собой совокупность правовых мер и организационных мероприятий налогового контроля, проводимых государственными органами исполнительной власти, направленных на достижение целей и решение задач в той же области.

В широком смысле налоговое администрирование предполагает управление налоговыми правоотношениями с помощью проведения определенной государственной финансово-экономической политики, с учетом ответственности за порученное дело, при непосредственном участии специальных государственных органов. Механизм же налогового администрирования состоит из свода законодательных,

подзаконных и инструктивных правил поведения в обозначенной сфере государственного управления, возлагаемых на каждого участника этих правоотношений.

Целью налогового администрирования является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах, в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

При таком подходе задачами налогового администрирования выступают:

- сбор и обработка информации;
- налоговое планирование и прогнозирование;
- налоговое регулирование;
- налоговый контроль<sup>12</sup>;
- превенция налоговых правонарушений.

Эти же задачи включаются в состав налогового механизма, посредством которого осуществляется воздействие субъекта налоговых отношений (государственных органов власти и управления) на объект (налоговую систему). На наш взгляд, представляется целесообразным рассмотреть каждую из задач.

Сбор и обработка информации является базовой задачей налогового администрирования, без реализации которой невозможно осуществление прочих задач. Информация, необходимая для проведения налогового администрирования, включает в себя различные формы бухгалтерской, налоговой и статистической отчетности. По собранным данным проводится анализ налоговых поступлений в разрезе налогов, бюджетов, налогоплательщиков. Также анализ проводится по показателям эффективности налогового контроля, т.е. по количеству и качеству проведенных камеральных и выездных проверок, качеству реализации иных форм налогового контроля. Сбор и анализ информации необходим для оценки текущей ситуации и разработки на ее основе направлений совершенствования процесса налогового администрирования.

В качестве субъектов налогового администрирования могут выступать государственные органы власти и управления, которые можно классифицировать так:

- налоговые органы;
- органы, обладающие полномочиями налоговых органов (органы управления государственных внебюджетных фондов, финансовые органы, таможенные органы);
- правоохранительные органы (с позиций обеспечения экономической безопасности).



В практике субъекты налогового администрирования получили название налоговых администраторов (администраций). Налоговыми администрациями признаются налоговые и иные уполномоченные органы исполнительной власти, на которые возложены функции по организации налогового администрирования в отношении налогоплательщиков, расположенных на подведомственной им территории в разрезе подконтрольных им налоговых поступлений.

Однако основной из рассмотренных выше задач налогового администрирования является налоговый контроль. Следует особо отметить, что некоторые специалисты в этой области даже отождествляют данные понятия. Налоговому контролю и оценке его результативности (эффективности) уделяется значительное внимание как в теории, так и в практической деятельности, поскольку осуществление налогового контроля дает исходные материалы для административно-юрисдикционной деятельности налоговых органов. В ходе налогового контроля выявляются правонарушения, собираются и фиксируются доказательства.

Также следует отметить, что в условиях действия Концепции планирования выездных налоговых проверок, утвержденной приказом Федеральной налоговой службы от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@, ее доступности для налогоплательщиков, имеющих возможность самостоятельно оценивать свои налоговые риски, произошло существенное усиление предварительного налогового контроля, или так называемого предупредительного. С позиции эффективности реализации цели налогового администрирования предупредительные меры являются менее затратными при сохранении достаточного уровня налоговых поступлений в бюджетную систему.

Анализ статистических данных по результатам контрольных мероприятий, проводимых налоговыми органами в 2011 г., позволяет сделать вывод об общем повышении показателей эффективности налогового администрирования в Российской Федерации. Разработанная концепция с критериями самостоятельной оценки рисков налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, дала положительные результаты, которые привели к снижению затрат по организации контрольных мероприятий за счет усиления предварительного контроля, повышающего сознательность налогоплательщиков.

Однако вопросам предупредительной деятельности налоговых органов, предотвращения угроз финансовой стабильности государства не уделено должного внимания. Данное направление в современной налоговой политике России еще не стало приоритетным, а превентивная деятельность налоговых органов не получила должного развития, несмотря на то, что в п. 6.6 Положения от 30 сентября 2004 г. № 506 “О Федеральной налоговой службе Российской Федерации”<sup>13</sup> эта функция прописана в числе основных. Вопросы пресечения и предупреждения нарушений законодательства о налогах и сборах как наиболее важного правового института не получили нормативного закрепления ни в Налоговом кодексе Российской Федерации, ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Как справедливо отмечает М.Н. Кобзарь-Фролова, наличие огромного количества совершаемых налоговых деликтов, базирующихся частично на нормах налогового, а частично на нормах административного и уголовного права, требует выработки мер правового воздействия, основанных на научных исследованиях и законодательном регулировании. Отсутствие научно обоснованной методики изучения налоговой деликтности не позволяет успешно решать такие прикладные аспекты, как: повышение уровня и качества работы налоговых органов, предупреждение и нейтрализация деликтности, увеличение объема налоговых поступлений в бюджет государства. Очевидными являются дефицит знаний в области причин, условий и предпосылок налоговой деликтности, недостаточность методических рекомендаций по организации работы налоговых органов, направленных на совершенствование налогового администрирования и повышение объема сбора налогов и сборов<sup>14</sup>.

Основная нагрузка мероприятий по осуществлению налогового администрирования возложена на налоговые органы. Кроме того, функции налогового администрирования возложены на государственные внебюджетные фонды, финансовые органы, таможенные и правоохранительные органы.

Налоговое администрирование нуждается в постоянном совершенствовании с целью создания оптимального баланса прав и обязанностей налогоплательщиков и государства в лице налоговых органов, чтобы, с одной стороны, избавить налогоплательщиков от излишнего административного воздействия, а с другой - сохранить за налоговыми органами дос-

таточные полномочия по контролю за соблюдением законодательства.

Резюмируя вышеизложенное, на наш взгляд, уместно отметить, что налоговому администрированию присущи практически все характерные признаки, определяющие вопросы организации порядка управления государственных администраций в области налогов и сборов. Государственное администрирование в области налогов и сборов представляет собой организационно-управленческую систему реализации налоговых отношений и включает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить налоговые поступления в бюджетную систему России, а также превенцию налоговой деликтности.

Изучение существующих авторских позиций, действующего законодательства по вопросам налогового администрирования и практического опыта его осуществления позволяет нам сформулировать данное понятие.

*Государственное администрирование в области налогов и сборов* - интегрированная система установленных законом мер и мероприятий, проводимых государственными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции, направленных на получение полной и достоверной информации о текущих и потенциально возможных объемах налоговых поступлений, на планирование и прогнозирование налоговых поступлений, налоговое регулирование, налоговый контроль, а также на превенцию налоговой деликтности и осуществляемых с целью совершенствования механизма налоговых поступлений в бюджетную систему при оптимизации затрат.

Таким образом, управленческая концепция административного процесса по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности государственных администраций в различных сферах государственного управления, в частности в области налогов и сборов, находит свое выражение в контексте правовой категории "государственное администрирование". По смыслу это именно деятельность государственных администраций да и представление данной деятельности в виде процесса, скорее, уместно в рамках административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, регламентированной административно-процессуальными нормами законодательства.

Думается, приведенные суждения автора могут послужить основанием для скорейшего разрешения

рассматриваемой проблемы либо поводом для дальнейших научных дискуссий.

<sup>1</sup> Public Administration // Encyclopedia Americana. № 22. P. 744.

<sup>2</sup> Gregoire R. The French Civil Service. Brussels, 1974. P. 15-22.

<sup>3</sup> Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984. P. 1.

<sup>4</sup> Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N.Y., 1970. P. 25.

<sup>5</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. СПб., 2001. С. 19-20.

<sup>6</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999. С. 16.

<sup>7</sup> Файоль А. Основные черты промышленной администрации - предвидение, организация, распоряительство, координирование, контроль. М., 1923.

<sup>8</sup> О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ (ред. от 29 нояб. 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. Вып. 31.1. Ст. 3436.

<sup>9</sup> О внесении изменений в часть первую и часть вторую налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4198.

<sup>10</sup> Кобзарь-Фролова М.Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 6.

<sup>11</sup> Титов А.С. Теоретико-правовые основы налогового администрирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 14.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Аветисян К.Р. Налоговое администрирование и административно-налоговая юрисдикция как правовые категории // Экономика. Налоги. Право. 2012. № 2.

<sup>13</sup> Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства Российской Федерации от 30 сент. 2004 г. № 506 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 40. Ст. 3961.

<sup>14</sup> Кобзарь-Фролова М.Н. Указ. соч. С. 7.