

Вопросы экономики и права

**№ 5
2013**

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 Минобрнауки 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 30.04.2013 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 14,88 (16,0). Уч.-изд. л. 17,78. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- Фатьянов А.А., Соляникова С.П.** Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации: проблемы установления и применения 7
- Никитина Н.А.** Реформирование системы регулирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации 16
- Байдина О.Ю.** Деятельность прокурора по обеспечению законности в период выборов в органы местного самоуправления 21
- Аничкин И.М.** К вопросу об административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав 25

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

- Ашмарина Е.М.** Соотношение института налоговой деятельности с учетным и экономическим правом Российской Федерации 29
- Филатова У.Б.** Соглашение об определении порядка владения и пользования вещью в праве общей долевой собственности в аспекте модернизации правового регулирования 35
- Титов С.Н.** Уголовно-правовое обеспечение охраны интеллектуальной собственности 40

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

- Левичев Д.А.** Проведение проверки прокурора в стадии возбуждения уголовного дела 44
- Лукьянова О.А.** Виды правовых позиций в юридическом процессе: общие подходы к классификации 48
- Смирников А.В.** Анализ Проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 53
- Левичев Д.А., Пономаренков В.А.** Проверка прокурора, органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность 55

ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- Мистюкова Н.А.** Постиндустриальные императивы модернизации энергокомпаний с учетом современной корпоративной структуры ЕЭС России 61
- Иванова З.А.** Формы и методы обеспечения государственно-частного партнерства в сельском хозяйстве 64

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| Токбаев А.А. Инновационный механизм оптимизации процессов управления в региональных социально-экономических системах | 68 |
| Гоова Р.Х. Разработка концептуальных направлений стратегии развития хозяйствующих субъектов на консолидированной основе всех участников аграрного рынка | 73 |
| Пазуха С.А. Взаимосвязь между достижением стратегических целей компании и включением интересов заинтересованных сторон в модели управления эффективностью организации | 77 |
| Солодилова М.Н. Жилищная ипотека: правовые и экономические основы | 82 |
| Филатова Т.А. Анализ процессов производства и предоставления услуг | 87 |
| Китаев А.Ю. Совершенствование кооперационных связей в рамках глобальных сетевых моделей научно-технической и производственной деятельности российских товаропроизводителей | 91 |
| Матвеев Н.М. Научно-методический подход к разработке сметных норм и расценок на эксплуатацию машин, применяемых на дноуглубительных работах в морских условиях | 96 |

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

| | |
|---|-----|
| Иванова О.Б., Моисеенко М.А. Стратегическое бюджетное планирование в контексте реализации бюджетной реформы | 100 |
| Кучин С.А. Кластеризация как инновационная форма и фактор усиления конкурентных позиций российских сельскохозяйственных товаропроизводителей | 105 |

**МАТЕМАТИЧЕСКИЕ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ
МЕТОДЫ ЭКОНОМИКИ**

| | |
|---|-----|
| Куладжи Т.В., Муртазаев С.-А.Ю., Муртазаев А.Т. Матричная формула М.Д. Каргополова как инструмент расчетов себестоимости строительных материалов | 110 |
|---|-----|

**МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ**

| | |
|---|-----|
| Соколов А.В. Международный бизнес российских инвестиционных банков | 115 |
| <i>Annotations to the Articles</i> | 119 |

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

- Теория и история государства и права

- Экономическое право

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ

© 2013 Фатьянов Алексей Александрович

доктор юридических наук, профессор

© 2013 Соляникова Светлана Петровна

кандидат экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: 561712@mail.ru, solsp@mail.ru

Дана оценка норм гл. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих вопросы установления ответственности за нарушение бюджетного законодательства; проанализированы проблемы использования в рамках бюджетного процесса мер, применяемых к нарушителям российского бюджетного законодательства. Определены методологические подходы к уточнению содержания и механизма применения мер юридического воздействия за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, юридические санкции, состав нарушений бюджетного законодательства, меры юридического воздействия, процедуры бюджетного процесса, предупреждение.

В условиях макроэкономической нестабильности и финансовой неустойчивости во всем мире, в том числе и в России, усиливается внимание к проблемам эффективного управления государственными и муниципальными финансами. Для получения наилучших результатов при формировании и использовании государственных и муниципальных ресурсов, осуществлении сбалансированности бюджетов разного уровня необходимо полноценное правовое регулирование данных аспектов, которое обеспечивается с помощью системы правовых норм, образующих бюджетное законодательство. Качественное бюджетное законодательство способствует достижению стабильности и долгосрочной устойчивости бюджетов, оптимизации бюджетного процесса, повышению бюджетной прозрачности, обеспечивает результативность финансового контроля и мониторинга, позволяет развивать эффективную систему межбюджетных отношений, является неотъемлемым условием динамичного социально-экономического развития страны и способствует достижению стратегических целей и задач государственной политики.

Однако в Российской Федерации существует ряд проблем, которые негативно сказываются на качестве бюджетного законодательства и, соответственно, на управлении государственными и муниципальными финансами: (1) недоста-

точная структурированность бюджетного законодательства, слабая взаимосвязь и преемственность между законодательными нормами; (2) противоречивость норм бюджетного законодательства как внутри одного нормативного правового акта (например, Бюджетного кодекса Российской Федерации), так и между положениями различных правовых актов, порой выходящих за пределы бюджетного права; (3) отсутствие эффективного механизма реализации мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства. В этой связи актуальной является проблема уточнения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющих виды нарушений бюджетного законодательства и ответственность за их совершение.

Глава 28 системно входит в часть четвертую Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) "Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации" и имеет собственное название "Общие положения". Таким образом, в составе норм данного раздела БК РФ должны, по логике, быть сконцентрированы положения, определяющие общие условия установления юридической ответственности к лицам, нарушившим те или иные нормы бюджетного законодательства.

Однако, прежде чем определиться с данными общими условиями установления ответствен-

ности за нарушения в области бюджетных правоотношений, необходимо дать научную правовую оценку категории “бюджетное законодательство”, так как в противном случае остается неясным, за нарушение каких именно правоположений возможно наступление юридической ответственности.

Бюджетное право является отраслью публичного права, что выражается в следующих аспектах:

- во-первых, в ходе бюджетно-правового регулирования обязательно учитываются общественно значимые (публичные) интересы, при этом действующие законодательные нормы направлены на обеспечение и охрану государственных и общественных интересов¹;

- во-вторых, публично-правовой характер бюджетного регулирования предопределяет преобладание императивных норм.

В составе норм бюджетного права в зависимости от способа воздействия можно выделить: (а) обязывающие нормы, требующие от субъектов бюджетных правоотношений обязательного совершения действий, установленных бюджетным законодательством; (б) запрещающие нормы, связанные с запретом для субъектов бюджетных правоотношений на совершение отдельных действий; (в) уполномочивающие нормы, устанавливающие права субъектов бюджетных правоотношений².

Как следует из норм ст. 2 БК РФ, “бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований”. Таким образом, перед нами огромный массив правовых норм, часть из которых в строгом научном понимании не может относиться к законодательству (в частности, муниципальные правовые акты). Однако в рам-

ках реализации принципа единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29 БК РФ) данный шаг является логичным и обоснованным.

Таким образом, на федеральном уровне действуют бюджетно-правовые нормы федерального уровня, на уровне субъекта Федерации - нормы федерального уровня, а также нормы субъекта Российской Федерации (региональные нормы), на уровне местного самоуправления действуют бюджетно-правовые нормы федерального уровня, многие нормы субъекта Российской Федерации, а также бюджетно-правовые нормы местного уровня.

Вместе с тем, выстроить какую-либо систему юридических санкций, которая осуществляла бы юридическое преследование нарушителей любых норм из вышеуказанного массива нормативных правовых актов, не представляется возможным. Поэтому законодатель сделал попытку очертить круг правоотношений, которые в принципе возможно признать нарушением бюджетного законодательства, и в соответствии с нормами ст. 281 БК РФ “неисполнение или ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения”.

Обращает на себя внимание, что ст. 281 БК РФ ограничивает состав нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации только несоблюдением требований БК РФ, хотя, как мы указывали выше, в ст. 2 Кодекса понятие бюджетного законодательства определено шире. Кроме того, все процедуры бюджетного процесса, их содержание, порядок и сроки совершения определяются нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления³. В результате применения трактовки, установленной ст. 281 БК РФ, снижается исполнительская дисциплина, качество управления бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, многие процедуры и документы формируются и используются за рамками бюджетного процесса, регламентированного БК РФ.

Проведем анализ правоположения, предусмотренного ст. 281 БК РФ. Неисполнение правовых предписаний, как правило, должно иметь

следствием применение юридической санкции (исключение составляют нормы-принципы и нормы-дефиниции). В противном случае невозможно было бы обеспечить правопорядок. Но категория “ненадлежащее исполнение” представляется куда более сложной как для формирования, так и для применения юридических санкций, потому что она является *оценочной*. Неисполнение обнаружить относительно легко, а вот степень отступления от правового предписания - зачастую весьма проблематично. Отступление может быть небольшим, существенным, грубым и т.д. Все это придется описывать в диспозиции правовой нормы, определяющей так называемую объективную сторону правонарушения.

Избранная для анализа в рамках настоящей работы система административно-правовых санкций за правонарушения в сфере бюджетных отношений, как правило, избегает такой дифференциации, так как изначально была построена по логической схеме простых правовых предписаний: есть четкое правило, которое нарушить наполовину невозможно. Например, невозможно ненадлежащим образом исполнять Правила дорожного движения - их можно либо соблюдать, либо нарушать.

В данной связи требует анализа и категория “меры принуждения”. В теории права давно сложилось различие между мерами принуждения и собственно юридическими санкциями как мерами наказания (карой) за совершенное противоправное деяние. Меры принуждения (а они довольно четко описаны, в частности, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях) призваны прекратить либо приостановить противоправные действия. Как правило, меры пресечения являются жесткими (применение физической силы, оружия, заключение под стражу и т.п.).

У авторов настоящего исследования возникает сомнение относительно того, что к нарушителям норм бюджетного законодательства необходимо принять именно такие меры. Поэтому мы считаем, что от категории “меры принуждения” в части первой ст. 281 БК РФ целесообразно было бы отказаться, заменив ее более нейтральной, такой, например, как “меры юридического воздействия”. В качестве дополнительного основания для данного предложения можно отметить следующее: перечисляя в ст. 282 меры, приме-

няемые к нарушителям бюджетного законодательства, законодатель не употребляет в ее названии категории “меры принуждения”, видимо, осознавая, что не все из них по своей правовой природе являются таковыми. В то же время в названии ст. 283 БК РФ законодатель вновь использует категорию “меры принуждения”, что свидетельствует о дуализме его позиции.

При изучении перечня мер, которые установлены ст. 282 БК РФ для нарушителей бюджетного законодательства, обращает на себя внимание тот факт, что данный перечень является открытым, т.е. не содержит исчерпывающего перечисления мер юридического воздействия на правонарушителя, что снижает ценность данного правового положения. Как правоприменитель, так и потенциальный правонарушитель должны, по логике, быть заранее осведомлены: первый - о своих возможностях правового воздействия, второй - о тех негативных последствиях, которые могут наступить в результате нарушения им соответствующих норм права, чтобы воздержаться от их нарушения (превенция закона). Наличие неопределенности в виде категории “иные меры в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами” достижению вышеуказанной цели не способствует.

Теперь обратимся к анализу перечисленных в ст. 282 БК РФ мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации.

1. Предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса

Предупреждение по своей сущности является юридической санкцией. Во всяком случае именно так ее трактует законодатель в рамках административно-деликтного права, включив в перечень видов административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ, и в ряд статей Особенной части Кодекса. В ст. 3.4 КоАП РФ раскрывается и юридическое содержание данной административно-правовой санкции: предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Определена и форма наложения данной санкции - письменная.

Отсюда следует, что, прежде чем наложить на правонарушителя данное административное наказание, правоприменитель должен установить факт правонарушения и в процессуальной форме

установить вину конкретного лица, а также юридическую возможность привлечения данного лица к административной ответственности.

Статьей 3.4 КоАП РФ также устанавливаются ограничения на применение данной санкции, учитывая незначительность негативных последствий, которые она за собой влечет: предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

В случае с ненадлежащим исполнением бюджетного процесса, по мнению авторов настоящего исследования, применение санкции в виде предупреждения также возможно лишь тогда, когда следствием правонарушения, за совершение которого наступает такая санкция, не является имущественный ущерб.

К сожалению, применение такой санкции, как предупреждение в рамках норм БК РФ, не предусматривает надлежащего его процессуально оформленного.

Рассматривая данную проблему, нельзя не остановиться на анализе категории “ненадлежащее исполнение бюджетного процесса”. В соответствии с дефиницией, приведенной в ст. 6 БК РФ, под бюджетным процессом понимается “регламентированная законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности”.

Иными словами, это большая совокупность регламентированных нормами права действий уполномоченных субъектов и вряд ли возможно применять юридические санкции, даже в виде предупреждения, за любое отступление от установленных правил, к тому же в ряде случаев правил, не определенных в БК РФ.

Более того, с лингвистической точки зрения бюджетный процесс нельзя “исполнить” - бюд-

жетный процесс можно либо осуществить либо вести. Поэтому правильнее было бы выносить предупреждение не о “ненадлежащем исполнении бюджетного процесса”, а о *необходимости более точного соблюдения норм бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса*. Однако с научной юридической точки зрения любой “словесный довесок” в данном случае будет выглядеть как плеоназм (речевое излишество), так как предупреждение есть вполне определенная административная санкция.

На основании вышеизложенного авторы настоящего исследования приходят к следующим выводам: *предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса не может рассматриваться как мера юридического принуждения, имеет неопределенную правовую природу, лингвистически сформулировано ошибочно (что обуславливает высокий уровень правовой неопределенности понятия), а также не обеспечено в рамках БК РФ процессуальным порядком наложения*.

Отсюда следует, что данную меру целесообразно из норм ст. 282 БК РФ исключить. При формулировании видов административных санкций за незначительные правонарушения в области бюджетных отношений возможно установить такую санкцию, как предупреждение.

2. Блокировка расходов

В настоящее время юридическое определение рассматриваемого понятия в БК РФ отсутствует. В первоначальной редакции Кодекса под данным комплексом действий понималось “сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись главному распорядителю бюджетных средств (субъект Российской Федерации, муниципальное образование или другой получатель бюджетных средств) на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными”.

Как представляется авторам настоящего исследования, такие действия, как сокращение лимитов бюджетных обязательств либо отказ в

подтверждении принятых бюджетных обязательств, не выступают точным соответствием понятию “блокировка”, являющемуся общеупотребительным термином, причем в большей мере используемым в технических науках, под которым там понимается изменение режима работы (вплоть до остановки) машины, прибора или устройства, вызванное внезапным нарушением нормальных условий их эксплуатации, осуществляемое автоматически или вручную⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ⁵ процедуры исполнения бюджета по расходам были уточнены, и в этой связи лимиты бюджетных обязательств и подтверждение бюджетных обязательств не используются в бюджетном процессе в Российской Федерации. Тем не менее, в качестве меры предупредительно-пресекающего характера, исключая дальнейшую противоправную трату бюджетных средств, и инструмента воздействия на нарушителя бюджетного законодательства такую меру иметь необходимо, однако предлагаем заменить формулировку данного действия на “приостановление выделения бюджетных ассигнований”, которое должно выражаться в даче указания компетентным органом (должностным лицом) органам Федерального казначейства о приостановлении финансирования по каким-либо статьям бюджетной росписи конкретного получателя бюджетных средств на определенный или обусловленный (например, до устранения нарушений) срок.

Необходимо также установление четкого процедурного порядка применения данной меры: основания; субъекты, полномочные ее применять; порядок документального оформления решения; порядок доведения решения до исполняющего органа, правонарушителя; порядок обжалования.

3. Изъятие бюджетных средств

Прежде всего необходимо определиться с правовой природой данной меры. По этому вопросу в литературе высказывается следующее основное мнение: “Изъятие бюджетных средств можно отнести к правосстановительным мерам, то есть к мерам, которые направлены прежде всего на предотвращение потери средств бюджета соответствующего уровня бюджетной системы”⁶.

С данным утверждением можно согласиться, но с определенной оговоркой. В строгом юри-

дическом смысле правосстановление является возрождением утраченных правомочий, т.е. нарушенного права. Изъятие бюджетных средств прежде всего является административным действием, направленным на защиту бюджетных средств от нецелевого использования. Следовательно, переход права распоряжения данными средствами от одного субъекта к другому нельзя в полной мере рассматривать как восстановление нарушенного права - это скорее мера по обеспечению сохранности денежных средств, собственником которых является государство.

Но в данной цепочке рассуждений есть один тонкий момент. Бюджетные средства нельзя рассматривать как элемент накопления государственного богатства по принципу “меньше потратим - больше останется”. Эти средства необходимо тратить, но с максимальной общественной пользой, в чем и проявляется (либо должен проявляться) так называемый целевой характер расходования бюджетных средств.

Отсюда следует, что изъятие бюджетных средств можно рассматривать и как специфическую охранительную меру, направленную на защиту общих государственных интересов. Но в любом случае изъятие бюджетных средств является мерой, характерной именно для бюджетных отношений, поэтому данное административное действие, его основания, процедура вынесения решения и порядок реального изъятия должны быть детально урегулированы БК РФ.

4. Приостановление операций по счетам в кредитных организациях

По мнению авторов настоящей статьи, данная мера является предупредительно-защитной и имеет направленность на сохранение бюджетных средств от растраты или нецелевого использования. По своей правовой природе она также является административно-правовой, так как применяется на основании одностороннего решения уполномоченного субъекта государственной администрации.

5. Наложение штрафа

Наложение штрафа нельзя рассматривать как некую меру принуждения - это кара, наказание за совершенное правонарушение. Равно как и предупреждение, административный штраф следует воспринимать в качестве санкции в ее классическом юридическом понимании.

Установление и применение данного вида юридической ответственности осуществляется специальным законодательством. Поэтому упоминание его в БК РФ как некоей “меры” либо отсутствие такого упоминания не порождает зависимости наличия или отсутствия составов административных правонарушений, в частности, в КоАП РФ.

6. Начисление пени

Пеня изначально является сугубо гражданско-правовым понятием, где она определяется в качестве одного из синонимов общего понятия “неустойка” и определяется как “денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности, в случае просрочки исполнения”. Неустойка может быть установлена законом или договором между участниками гражданского правоотношения.

Пеня рассматривается как специфическая гражданско-правовая санкция, имеющая дуалистическую правовую природу: ее установление одновременно направлено на стимулирование участника договорного отношения, являющегося должником, к должному и своевременному исполнению гражданско-правового обязательства, а отчасти к компенсации потерь имущественного характера, наступающих вследствие несвоевременного исполнения обязательства. Но в любом случае, даже если кредитором выступает государственный орган, в чьем распоряжении находится государственное имущество, включенное в гражданский оборот, а пеня устанавливается законом, данное правоотношение не выходит за рамки гражданско-правового, т.е. субъекты в его рамках сохраняют формально-равный статус, а вступление в данное правоотношение происходит на основании добровольного волеизъявления, по крайней мере со стороны кредитора.

Снабдим данное утверждение конкретным примером. Часть вторая ст. 18 Водного кодекса Российской Федерации “Ответственность сторон договора водопользования” устанавливает следующее: “Несвоевременное внесение водопользователем платы за пользование водным объектом влечет за собой уплату пеней в размере одной стопятидесятой действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, но не более чем в размере двух десятых процента за каждый день просрочки”.

Здесь мы видим две стороны гражданского правоотношения: с одной стороны, субъект публичного права, с другой - субъект частного или публичного права, располагающий собственными денежными средствами на оплату договорных обязательств. Даже если на оплату услуг водопользования расходуются бюджетные средства, в рамках данного правоотношения они рассматриваются как собственные средства должника, так как являются разрешенными к использованию денежными средствами.

Таким образом, даже при установлении неустойки на основании закона (законной неустойки) ее гражданско-правовая природа сохраняется.

Посмотрим теперь, к каким субъектам бюджетных отношений возможно применение такой санкции, как пеня, и сохраняется ли при этом ее гражданско-правовая природа.

Первая группа норм, в рамках действия которой используется институт пени, является ее взыскание за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, в размере 1/300 действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки (ст. 290 БК РФ).

Предоставление бюджетных средств на возмездной основе в рамках терминологии, установленной БК РФ, получило название бюджетного кредита, под которым в соответствии с нормами ст. 6 БК РФ понимаются “денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основе”.

Как следует из норм ст. 93.2 БК РФ, бюджетный кредит может быть предоставлен Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, установленных БК РФ и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете. При этом специально оговаривается, что бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет

средств целевых иностранных кредитов (заимствований), а также в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам.

Учитывая, что гражданско-правовой характер отношений между органами государства и юридическими лицами по предоставлению бюджетных кредитов не вызывает сомнений и, соответственно, возможность применения к нарушителю обязательства института неустойки, оставим более детальное рассмотрение данных отношений за скобками настоящего исследования.

Порядок предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам имеет, помимо общих норм ст. 93.2, специальное регулирование в рамках норм ст. 93.3 БК РФ. Данной статьей, в частности, устанавливается, что «бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до трех лет. Основания, условия предоставления и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации».

На основании анализа данного правового положения можно сделать несколько выводов:

1. Предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям является императивным действием, протекающим вне системы гражданско-правовых отношений, так как это не отношения субъектов, находящихся в равном правовом статусе, как это принципиально устанавливается частью первой ст. 1 ГК РФ (гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений).

Авторы настоящей статьи полагают, что договор о предоставлении бюджетного кредита между органами публичной власти (обобщенное название органов государственной власти и органов местного самоуправления) является разновидностью *административного договора*.

2. Взятие за основу для моделирования данного административного договора основных идей соответствующих гражданско-правовых договоров не меняет его правовой природы, однако механическое перенесение из гражданского права синонимов категории «неустойка» - штрафов и пени в систему административно-правовых отношений является глубоко ошибочным прежде всего потому, что категории «штраф» в административном праве придается совершенно иной смысл, т.е. она используется не как синоним добровольного имущественного обременения стимулирующе-компенсационного характера, а как один из основных видов санкции карательного характера.

К сожалению, именно в гражданско-правовом смысле категория «штраф» чаще всего и используется в БК РФ (см., например, ст. 6, 41, 93.3, 112.1, 146, 160.1 и др.). Вместе с тем, в нормах БК РФ категория «штраф» употребляется и в прямом ее значении как категории административного права, когда речь заходит о зачислении в бюджет денежных сумм, полученных от взыскания штрафов, наложенных как санкции в рамках применения норм административно-деликтного и уголовного права.

Для исключения двусмысленности в применении категории «штраф» в бюджетном законодательстве Российской Федерации авторы настоящего исследования предлагают для обозначения добровольного имущественного обременения стимулирующе-компенсационного характера использовать только категорию «пеня», а с помощью категории «штраф» обозначать денежные взыскания, образующиеся в результате применения юридических санкций карательного характера.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует, что состав мер, применяемых к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации в соответствии со ст. 282 БК РФ, их содержание требуют уточнения в соответствии с природой бюджетных отношений.

Следует отметить, что из двадцати трех оснований для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Россий-

ской Федерации, предусмотренных ст. 283 БК РФ, описаны (полно или частично) только восемнадцать, остальные (например, несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг, несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание долга) в БК РФ и других нормативных правовых актах не определены. Из восемнадцати статей гл. 28 БК Российской Федерации (ст. 289-306), в которых предусматриваются основания для возникновения ответственности за нарушение бюджетного законодательства, по тринадцати из них не могут быть применены меры административной ответственности, так как в качестве отсылочной нормы используется Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, который давно прекратил свое действие. Это приводит к тому, что снижается устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ухудшается финансовая дисциплина, результативность государственного

и муниципального финансового контроля остается низкой.

Так, например, Минфином России проводится мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований БК РФ в части соблюдения предельных размеров дефицита региональных бюджетов, размера государственного долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание. Анализ результатов мониторинга показал, что в период с 2007 по 2011 г. были выявлены неоднократные нарушения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса (см. таблицу). То есть мы можем говорить о неисполнении закона о бюджете субъекта Российской Федерации, потому что все бюджеты утверждаются в соответствии с требованиями БК РФ.

В соответствии со ст. 283 БК РФ несоблюдение предельных размеров дефицитов бюджетов, государственного или муниципального долга и расходов на обслуживание государственного или муниципального долга является основанием для

Нарушения субъектов Российской Федерации в части требований и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации*

| Год | Количество нарушений требований и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации | | |
|------|--|--|--|
| | Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации | Предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации | Предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации |
| 2006 | 2 (Камчатский край, Чукотский автономный округ) | 2 (Калужская область, Эвенкийский автономный округ, Магаданская область) | - |
| 2007 | 1 (Чукотский автономный округ) | 2 (Республика Калмыкия, Агинский Бурятский автономный округ) | - |
| 2008 | 3 (Республика Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Республика Алтай) | 1 (Республика Алтай) | - |
| 2009 | - | 1 (Костромская область) | - |
| 2010 | - | 2 (Костромская область, Чукотский автономный округ) | - |
| 2011 | - | 3 (Тверская область, Вологодская область, Республика Калмыкия) | - |

* Таблица составлена на основании данных мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации, размещенных на сайте Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_observance.

применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Однако в гл. 28 Кодекса не определено, какие меры принуждения могут быть при этом применены, что, по сути, нивелирует нормы права, установленные в ст. 283 БК РФ. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Российской Федерации также не содержат норм, устанавливающих ответственность за нарушения указанных требований бюджетного законодательства Российской Федерации. В этой связи следует признать, что мониторинг, проводимый Минфином России, носит исключительно информативный характер и не подразумевает последующего наложения мер ответственности за выявленные нарушения.

Таким образом, установленные в БК РФ ограничения в части предельных размеров дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, государственного долга субъектов Российской Федерации и расходов на его обслуживание в настоящее время являются достаточно условным рычагом воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку практически не гарантируют обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов согласно требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации в процессе исполнения законов (решений) о соответствующих бюджетах, а ответственность за нарушение требований БК РФ фактически отсутствует.

Уточнение мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства будет способствовать обеспечению законности в бюджетной

сфере, позволит повысить качество бюджетного законодательства и на этой основе эффективность управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации.

¹ Конюхова Т.В. Бюджетное право как подотрасль финансового права // Журнал российского права. 2009. №4. С. 36-42.

² Бюджетная система России : учебник / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 53.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 29 дек. 2007 г. № 1010 "О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период"; Постановление Правительства Москвы от 17 марта 2009 г. № 211-ПП "Об организации работы по составлению проекта бюджета города Москвы на очередной финансовый год и плановый период"; Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) : [утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 23 нояб. 2011 г. № 159н]; Приказ Министерства финансов РФ от 20.11.2007 № 112н "Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений" и др.

⁴ Современный толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 344.

⁵ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁶ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2009. С. 202; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Борисова. М., 2008. С. 346.

Поступила в редакцию 01.04.2013 г.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Никитина Нина Алексеевна

Самарский государственный экономический университет

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Подробно исследуется история регулирования финансового рынка, в частности рынка ценных бумаг, с 1993 г. и по настоящее время, причины и время появления в России идеи создания финансового мегарегулятора, его положительные и отрицательные стороны для российской экономики в целом. Приводится краткий экскурс в опыт функционирования финансового мегарегулятора в других странах.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовый мегарегулятор, рынок ценных бумаг, регулирование и надзор.

В Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р, указывается, что целью совершенствования регулирования и развития финансового рынка на среднесрочную и долгосрочную перспективу является его “превращение в важнейший фактор повышения конкурентоспособности российской экономики”¹.

В качестве органа, осуществляющего надзор и контроль на рынке ценных бумаг, первоначально функционировала Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации, утвержденная распоряжением Президента Российской Федерации № 163-рп от 9 марта 1993 г. “О Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации”.

Позднее указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” было принято решение образовать Федеральную комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации на базе Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1009 “О Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг” она была преобразована в подчиняемую непосредственно Президенту Российской Федерации Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг.

Система регулирования финансового рынка в нашей стране всегда отличалась неоднородно-

стью. Регулирование, контроль и надзор за деятельностью участников финансового рынка были распределены между Министерством финансов Российской Федерации, Банком России, Федеральной службой страхового надзора.

Дискуссии о возможности создания в Российской Федерации мегарегулятора - единого института, надзирающего за всеми финансовыми рынками, - имеют долгую историю.

Впервые в нашей стране заговорили о возможности создания мегарегулятора благодаря исследованию британской компании “Кадоган Файненшл” в конце 1999 г. по договоренности с Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. Объяснялось это недостатками нашей нормативной правовой базы, касающейся вопросов финансового рынка; неполной независимостью органов регулирования; отсутствием квалифицированных трудовых ресурсов.

Как отмечалось в аналитической записке по результатам исследования “Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала”, “единый, объединенный и независимый орган регулирования не только позволит создать более последовательную и более простую нормативную базу, но и при условии его самофинансирования обеспечит более высокую оплату труда, наличие большего количества ресурсов и карьерные перспективы”².

В ноябре 2003 г. создание мегарегулятора обсуждалось на заседании правительства, по итогам которого Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и другим ведомствам было поручено “представить

свои предложения” по данному вопросу. Важным шагом на пути к этому стало упразднение в 2004 г. указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”³ Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. Функции по контролю и надзору были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам, регулируемой первоначально Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 317 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам”, а позже Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2011 г. № 717 “О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации”⁴. Руководство названной службой вновь было возложено на Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) была создана для того, чтобы в перспективе стать коллегиальным органом, регулирующим деятельность субъектов страхового дела, участников фондовых рынков, а также кредитных организаций.

В марте 2007 г. Олегом Вячеславовичем Бьюгиным, руководителем ФСФР России с 23 марта 2004 по 9 мая 2007 г., был подготовлен доклад, содержащий информационно-аналитический материал об устройстве мегарегуляторов финансовых рынков в мире и оценку возможности создания такой структуры в России. Доклад носил ознакомительный характер, и предполагалось, что будет представлен кабинету министров в мае после согласования с Минфином России, Центральным банком Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

1 июня 2006 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 793-р была утверждена Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 гг. и план мероприятий ее реализации. В плане мероприятий по реализации положений указанной Стратегии было предусмотрено и внесение законопроекта о мегарегуляторе в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации.

Однако Правительство Российской Федерации отвергло идею независимости финансового мегарегулятора от органов государственной вла-

сти, а также идею передачи ему контроля за кредитными организациями.

В мае 2007 г. О.В. Бьюгин, главный лоббист создания финансового мегарегулятора, как его называли представители средств массовой информации, ушел в отставку. Пришедший после него Владимир Дмитриевич Миловидов заявил, что “ФСФР России уже является мегарегулятором по выполняемым функциям и дополнительные функции службе вряд ли понадобятся”⁵. Его позиция была диаметрально противоположной в сравнении с позицией предыдущего главы Федеральной службы по финансовым рынкам.

Проблема создания мегарегулятора на отечественном финансовом рынке была несколько подзабыта в связи с наступлением мирового финансового кризиса в 2008 г., который не обошел и нашу страну и только еще раз выявил необходимость создания гибкого механизма системы регулирования и надзора за финансовым рынком.

В апреле 2009 г. тему создания мегарегулятора вновь поднял помощник президента Аркадий Владимирович Дворкович, заявивший о целесообразности создания такого института.

В сентябре свой законопроект о создании мегарегулятора как саморегулируемой организации участников рынка внесли в Госдуму депутаты политической партии “Справедливая Россия”, однако поддержки он не получил. Проект Федерального закона “О мегарегуляторе финансовых рынков” представлялся в Государственную думу в середине 2010 г. и был отклонен в первом чтении, его посчитали преждевременным.

В середине декабря 2010 г. Минфин России обнародовал проект указа Президента Российской Федерации, предусматривающий создание мегарегулятора на базе подконтрольного главе государства Федеральной службы страхового надзора путем присоединения к ней подчиненной Правительству Российской Федерации ФСФР России. В конце месяца, после совещания у Президента Д.А. Медведева, концепция поменялась, теперь предлагалось упразднить Федеральную службу по страховому надзору и передать ее функции ФСФР России.

4 марта 2011 г. Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев подписал указ “О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка”, в соответствии с которым к ФСФР Рос-

сии была присоединена Федеральная служба страхового надзора, а все полномочия по контролю и надзору в сфере страховой деятельности были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам, что являлось одним из важнейших и твердых шагов к построению мегарегулятора. При этом ФСФР России были поручены функции нормативно-правового регулирования по контролю и надзору за всей деятельностью на финансовом рынке, за исключением банковской и аудиторской. В частности, на нее был возложен надзор за инвестиционными и страховыми компаниями.

Учитывая тот факт, что 4 января 2010 г. Совет при Президенте Российской Федерации по финансовому рынку, главнейшей целью функционирования которого стало создание в России мирового финансового центра, возглавил Алексей Леонидович Кудрин, на посту главы ФСФР России нужен был человек, который обеспечил бы в рамках своих полномочий указанную задачу.

В марте 2011 г. подал в отставку возглавлявший Федеральную службу по финансовым рынкам четыре года В.Д. Миловидов, уступив свое место Д.В. Панкину, бывшему заместителю министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина.

В середине 2012 г. первый вице-премьер России Игорь Иванович Шувалов выдвинул предложение вновь вплотную заняться решением проблемы создания единого органа, осуществляющего консолидированный надзор на финансовом рынке в нашей стране.

Было высказано несколько вариантов пути создания на отечественном финансовом рынке нового независимого органа регулирования.

На правительственном совещании в конце августа 2012 г. у помощника президента Российской Федерации Эльвиры Сахипзадовны Набиуллиной обсуждались вопросы расширения полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам, в частности, по разработке нормативных правовых актов.

Однако позже, в рамках совещания у И.И. Шувалова было принято решение последовать примеру западных стран и приступить к реализации в нашей стране создания единого надзорного органа за всеми участниками финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации.

Министерству финансов Российской Федерации и ряду заинтересованных министерств и ве-

домств было поручено в двухнедельный срок подготовить проект формирования нового органа финансового надзора.

Окончательно правительство страны решилось на создание мегарегулятора на финансовом рынке в конце 2012 г. Запланировано было, что в первой половине 2013 г. будут приняты законопроекты, уточняющие функции Центрального банка, а затем в течение полутора-двух лет произойдет интеграция ФСФР России в систему Банка России.

Концепцию создания мегарегулятора, предложенную И.И. Шуваловым, в январе 2013 г. одобрил Президент России Владимир Владимирович Путин.

Необходимо отметить, что во многих странах механизм действия финансового мегарегулятора давно заработал. Однако в каждой стране финансовое регулирование индивидуально и зависит от множества факторов.

В 1997 г. был создан основной регулятор британского финансового рынка - Управление по финансовым услугам. Оно является независимым неправительственным органом и имеет статус компании с ограниченной ответственностью. Управление было наделено широкими полномочиями в области регулирования отношений в финансовом секторе, включая выдачу разрешений на право осуществления всех видов инвестиционной деятельности, контроль за соблюдением участниками рынка национального законодательства, связанного с недопущением легализации доходов, полученных преступным путем.

Однако сейчас в Великобритании активно обсуждается фундаментальная реформа, заключающаяся в упразднении единого мегарегулятора и передаче большей части его полномочий Банку Англии. В 2012 г. в Англии создан специализированный пруденциальный орган (мегарегулятор), который перешел под управление Банка Англии и занимается надзором за депозитными институтами, инвестиционными банками и страховщиками.

В Норвегии единый финансовый надзор существует с 1986 г., в Финляндии - с 1993 г., в Исландии - с 1988 г.

Можно по праву сказать, что Великобритания была первой страной Западной Европы, решившейся на создание финансового мегарегулятора, послужившая уже позже примером для Германии, Франции и других стран.

В связи с результатами финансового кризиса, больно ударившего по экономике как Великобритании, так и Норвегии, Швеции, эффективность мегарегулятора на финансовом рынке оказалась под сомнением.

Как показывает практика, процесс перехода на новый путь регулирования финансового рынка длителен и непросто, поэтому очень важно продумать концепцию организации работы мегарегулятора в России, оценить возможные риски и отрицательные последствия.

В наших условиях невозможно слепо использовать опыт зарубежных стран. У каждой страны свой путь к решению проблемы эффективно регулирования финансового рынка, и опасно брать в качестве примера какой-либо из существующих вариантов, к тому же в мировой практике нет и не будет идеальной модели финансового мегарегулятора.

К сожалению, до 2015 г., когда ФСФР планируют полностью “растворить” в Банке России, а может и дольше, так называемый переходный период неизбежен. Несмотря на то, что к созданию мегарегулятора в России все шло достаточно долго, профессиональным участникам рынка ценных бумаг, страховым организациям и другим участникам финансового рынка привыкнуть к новому механизму регулирования будет достаточно сложно. В переходный период эффективность надзора, конечно, снизится, есть опасность, что отдельные секторы финансовой системы будут вообще упущены из виду.

Также, к сожалению, в данных условиях конфликта интересов между различными органами не избежать.

К тому же, в переходный период такая неорганизованность, учитывая еще не закончившийся глобальный финансовый кризис, может отрицательно повлиять на устойчивость российской экономики.

В данной ситуации как всегда особенно остро стоит вопрос необходимости четкого и последовательного нормативного правового регулирования, чтобы как можно эффективнее и безболезненнее преодолеть все возможные негативные последствия переходного периода.

Что касается аргументов “за”, то, во-первых, создание финансового мегарегулятора может ускорить решение задачи организации в России международного финансового центра.

Основной целью создания финансового мегарегулятора в нашей стране является создание единого консолидированного надзора на финансовом рынке. Мегарегулятор сможет сочетать в себе правоустанавливающую и правоприменительную функции, что делает процесс внедрения новых норм более отвечающим интересам финансового рынка.

Немаловажным является и то, что единому независимому финансовому органу проще устанавливать контакты с финансовыми институтами в других странах, организовывать международное сотрудничество в сфере финансового рынка, обмениваться информацией.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона “О мегарегуляторе финансовых рынков” в качестве преимущества создания мегарегулятора в нашей стране называется отказ от “огосударствления” регулирования финансового рынка. Известно, что, согласно положениям Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации”⁶, Банк России действует в качестве независимого органа с особым конституционно-правовым статусом. Таким образом, государство еще больше разворачивается в сторону общества, отказываясь от бюрократических схем управления. Этот довод довольно спорен и заслуживает множество контраргументов, но все же имеет место быть.

Единый орган регулирования финансового рынка в России обязан отвечать самым высоким требованиям законности, разумности и добросовестности полномочий по регулированию деятельности на финансовых рынках и контролю за поведением участников финансовых рынков.

Еще одно преимущество создания финансового мегарегулятора в лице Центрального банка Российской Федерации - это возможность концентрации профессионалов в области финансовых рынков в рамках одного регулирующего органа. Кадровый вопрос на данный момент является одним из самых сложных. Важно не потерять в результате ликвидации Федеральной службы по финансовым рынкам высококвалифицированных сотрудников в данной области.

Законопроект о создании в Российской Федерации финансового мегарегулятора был внесен в Государственную думу Российской Федерации 29 марта 2013 г.

При подготовке закона ко второму чтению в него был внесен ряд поправок. В частности, увеличился до 5 лет срок полномочий председателя Центрального банка Российской Федерации, а также членов совета директоров, которые должны быть переизбраны в течение двух месяцев (т.е. срок установлен до 1 ноября 2013 г.) после вступления закона в силу, что представляется достаточно сложно осуществимым.

Планируется, что так называемый Закон о мегарегуляторе вступит в силу 1 сентября текущего года немного позже изначально запланированного срока. Оправдал эту задержку заместитель председателя Банка России Сергей Швецов, заявив, что ФСФР России не успевает присоединиться к Банку России с 1 августа в связи с летними отпусками.

Теперь Банк России будет контролировать страховую деятельность, кредитную кооперацию и микрофинансовую деятельность, биржи, биржевых посредников и брокеров, осуществлять надзор в сфере пенсионных накоплений, а также соблюдение Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком”.

Раз в три года Центральный банк будет вносить в Государственную думу Российской Федерации, а также направлять Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации документ, в котором будут прописаны основные меры по обеспечению стабильности работы финансового рынка страны, а также два раза в год финансовый регулятор будет обязан публиковать обзор финансовой стабильности.

Изменения будут внесены в Налоговый, Гражданский кодексы Российской Федерации, а также в 46 федеральных законов.

Будет создан, согласно положениям Закона о мегарегуляторе, комитет финансового надзора, объединяющий в себе реализацию контрольных и надзорных функций Центрального банка Российской Федерации.

Подводя итоги сказанному, еще раз отметим, что российскому праву необходимо знакомиться с международным опытом регулирования финансовых рынков, заимствовать его положительные черты, однако важно не перейти грань слепого копирования зарубежных моделей финансового регулирования. Очевидно, что процесс построения финансового мегарегулятора в нашей стране легко проходить не будет. Эффективность его создания также пока никто гарантировать не может. Поэтому необходимо тщательно проработать четкую концепцию российского мегарегулятора финансового рынка на начальных стадиях, заработать поддержку участников финансового рынка, поддерживать международное сотрудничество в области финансового регулирования.

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3. Ст. 423.

² Перечень рекомендаций, содержащихся в Аналитической записке “Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала” (проект от 29 окт. 1999 г.), составленной компанией “Кадоган Файненшл” по контракту № CMD-020 от 13 окт. 1999 г. с Фондом “Центр развития фондового рынка” // Депозитариум. 1999. № 9 (18).

³ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁴ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 36. Ст. 5148.

⁵ Разумова М. Мегарегулятор нашелся в службе по финансовым рынкам. Новый глава ФСФР считает ее полномочия достаточными // Sostav.ru. 2007. URL: <http://www.sostav.ru/news/2007/05/23/50>.

⁶ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

Поступила в редакцию 02.04.2013 г.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2013 Байдина Ольга Юрьевна

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

E-mail: obaydina@ravmbler.ru

Приведено авторское определение понятия деятельности прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления, предложена классификация форм осуществления данной деятельности, а также разработаны предложения по совершенствованию организационно-правовых мер, регулирующих деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении муниципальных выборов.

Ключевые слова: муниципальные выборы, деятельность прокурора, законность, соблюдение избирательных прав граждан, прокурорский надзор.

Муниципальные выборы сегодня привлекают не только политически активные категории граждан, но и лиц, которые видят в наличии самостоятельных полномочий по решению вопросов местного значения удовлетворение корыстных мотивов, возможность участия в распределении поступающих финансовых потоков. С этой целью все больше людей, имеющих отношение к избирательному процессу, объединяются в сообщества, использующие незаконные методы - "черные технологии", воздействующие на результаты выборов в органы местного самоуправления. При таких обстоятельствах вопросы обеспечения законности при подготовке и проведении муниципальных выборов становятся основной государственной задачей.

В существующих условиях роль прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, становится главной в решении поставленной задачи.

Анализ правоприменительной практики указывает на стабильно высокие показатели выявленных прокуратурой нарушений избирательных прав граждан.

В целом, в 2008 г. было выявлено 28 256 нарушений избирательного законодательства, по фактам которых органами прокуратуры было внесено свыше 7311 представлений, принесено более 2666 протестов, возбуждено 1780 дел об административных правонарушениях, в суды направлено 1071 заявление. В 2010 г. в результате проделанной работы показатели надзорной деятель-

ности прокуратуры в данной сфере существенно не изменились: выявлено 26 570 нарушений законодательства об избирательных правах, в том числе 7619 незаконных правовых актов, в суды направлено 566 исков, внесено 6001 представление, объявлено 3640 предостережений, привлечено к административной ответственности 1269 лиц. В 2011 г. количество выявленных нарушений избирательных прав граждан составило 20 397, в том числе принесены 1389 протестов на незаконные правовые акты, внесено 4658 представлений об устранении выявленных нарушений закона, 933 лица привлечены к административной ответственности по постановлению прокурора, 556 исковых заявлений направлено в суд¹.

Несовершенство законодательства о выборах, большое количество муниципальных образований, где проводятся выборы², осложняют деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления, требуют точного установления целей данной деятельности, определения ее конкретных форм, объекта и предмета прокурорской деятельности в данной сфере, четких оснований для прокурорского вмешательства.

Стабильно высокие показатели количества избирательных споров в ходе муниципальных выборов, рассматриваемых как в административном, так и в судебном порядке, издание органами местного самоуправления на каждом этапе избирательного процесса муниципальных правовых актов, зачастую противоречащих федеральному законодательству, нарушения законодательства избирательными комиссиями, осуществляющими проведение выборов в органы местного

самоуправления, требуют от органов прокуратуры принятия обоснованных решений в целях соблюдения конституционной законности и обеспечения защиты избирательных прав граждан.

Одним из направлений деятельности прокуратуры является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Особое место в числе прав и свобод человека и гражданина занимают политические права и свободы граждан, обеспечивающие их участие в политической жизни общества, влияние граждан на формирование важнейших государственно-правовых институтов страны.

Политические права и свободы выступают как естественные права и свободы каждого гражданина демократического государства. В силу такого их характера эти права и свободы нельзя рассматривать в качестве установленных, предоставленных государством. Так же как и личные права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы. Это прямо вытекает из ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Естественный характер прав и свобод гражданина обусловлен тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Это важнейшая основа конституционного строя Российской Федерации реализуется через политические права и свободы каждого гражданина³.

Среди политических прав человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из приоритетных, в связи чем роль прокуратуры в осуществлении защиты такого права каждого человека и гражданина Российской Федерации является очень важной.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах является отдельным направлением надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Но одновременно с этим надзор за исполнением законодательства о выборах выступает и частью надзора за точным и единообразным исполнением законов гражданами, организациями и должностными лицами.

Как же соотносятся прокурорский надзор за исполнением законодательства о выборах и дея-

тельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов? В ходе дальнейшего исследования нам предстоит это установить.

Нельзя не согласиться с мнением А.А. Чувилева, полагающего, что целью прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах является обеспечение правовыми средствами единообразного исполнения законов о выборах на всех стадиях избирательного процесса как в период организации и проведения избирательных кампаний, так и при подведении их итогов, с тем, чтобы вовремя пресечь нарушения законодательства, не допустить в последующем признания выборов недействительными⁴.

Надзорная деятельность прокуратуры направлена на выявление и предупреждение нарушений законодательства о выборах, на защиту и восстановление нарушенных прав граждан. Как надзорный орган, прокуратура обладает определенным и немалым объемом полномочий по защите избирательных прав, осуществляет надзор за исполнением законов при реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления⁵.

Как справедливо отмечает К.В. Краснов, «прокуратура - это единственный постоянно функционирующий орган, на который возложена обязанность влиять на проведение выборов...»⁶.

Работа органов прокуратуры в период проведения муниципальных выборов должна обеспечить:

- своевременность назначения выборов;
- оперативную защиту рассматриваемых конституционных прав граждан;
- законность при разрешении вопросов административного, уголовного преследования зарегистрированных кандидатов, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- законность при рассмотрении судом дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

Вместе с тем, деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления включает в себя не только осуществление надзора за исполнением органами местного самоуправления, их должностными лицами законов о выборах, соблюдением ими и избирательными комиссиями избирательных прав граждан, но и выполнение иных функций, возложенных на прокуратуру Фе-

деральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации”. Прокуратура участвует в рассмотрении судами общей юрисдикции заявлений о нарушении избирательных прав граждан, в правотворческой деятельности органов местного самоуправления на каждой стадии избирательного процесса, рассматривает заявления и обращения участников избирательного процесса и осуществляет правовое просвещение граждан в сфере избирательных правоотношений.

Проведенный анализ соотношения прокурорского надзора за исполнением законодательства о муниципальных выборах и участия органов прокуратуры в рассмотрении избирательных споров по выборам в органы местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что понятие “деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления” шире и включает в себя осуществление надзора в данной сфере.

Нам представляется, что деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления - это самостоятельное комплексное направление деятельности современной российской прокуратуры, включающей надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием закону издаваемых органами местного самоуправления, их должностными лицами нормативных правовых актов; надзор за законностью принимаемых избирательными комиссиями, организующими муниципальные выборы, решениями, надзор за соблюдением конституционных прав человека и гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, участие в административном и судебном рассмотрении избирательных споров в целях обеспечения прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на каждой стадии избирательного процесса, что по существу является правозащитной деятельностью прокуратуры в этой сфере правовых отношений.

Исследование позволило нам выделить следующие формы осуществления деятельности по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления:

1) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов;

2) надзор за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, избирательными комиссиями различных уровней, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций и их должностными лицами избирательных прав человека и гражданина;

3) обязательное участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел о нарушении избирательных прав граждан органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, избирательных комиссий, должностных лиц;

4) участие прокуратуры в административном рассмотрении административных споров посредством работы с обращениями и жалобами граждан в период избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления;

5) участие прокуратуры в правотворчестве органов местного самоуправления.

На сегодня отдельного организационно-распорядительного акта, регламентирующего осуществление надзора за соблюдением избирательных прав граждан, в том числе и при проведении избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления, не издано. Задачи, стоящие перед органами прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением избирательного законодательства о выборах в высшие органы государственной власти, определяются указаниями Генерального прокурора РФ⁷, а порядок работы органов прокуратуры в период различных избирательных кампаний регулируется организационно-распорядительными документами, издаваемыми применительно к конкретной избирательной кампании.

Для эффективности организационно-правового регулирования деятельности прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления необходим ведомственный нормативный акт, в котором должны найти отражение вопросы организации прокурорского надзора в период проведения муниципальных выборов, с учетом особенностей проведения таких избирательных кампаний. Кроме того, в данном ведомственном акте необходимо ориентировать деятельность органов прокуратуры в сфере правового просвещения на профилактику нарушений избирательного законодательства, поскольку данная деятельность форми-

рует правосознание граждан и электоральную правовую культуру, что не может не отразиться на уменьшении количества нарушений избирательных прав граждан.

¹ Данные из статистических отчетов о работе прокурора по форме «ОН».

² По состоянию на 1 января 2012 г., по данным Росстата, в составе Российской Федерации находятся 23 118 муниципальных образований. В 2012 г. состоялись выборы в 4930 муниципальных образованиях.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 225.

⁴ Цит. по: Красинский В.В. Место прокурорского надзора в обеспечении избирательного законодатель-

ства / РООИП. М., 2011. URL:<http://www.roiip.ru/publication/publication228.htm>.

⁵ Методическое пособие / В.Г. Бессарабов [и др.]; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010. С. 13.

⁶ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 443-444.

⁷ Например: Указания Генерального прокурора РФ от 8 сент. 2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва и Президента Российской Федерации».

Поступила в редакцию 01.04.2013 г.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

© 2013 Аничкин Иван Михайлович

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: anichkin_im@mail.ru

Статья посвящена вопросам определения понятия административной ответственности за нарушение избирательных прав. Рассмотрены современные научные подходы к раскрытию ее сущности, выявлены особенности данного вида юридической ответственности.

Ключевые слова: административно-правовая ответственность, нарушение избирательных прав, юридическая ответственность.

Одним из ключевых вопросов избирательного права и выборов является ответственность за нарушение избирательных прав. В этой связи рассмотрение современных научных подходов к определению указанного понятия представляется весьма актуальным.

Юридическая ответственность в самом общем виде - это возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормативно-правовых актах¹. Иными словами, юридическая ответственность сводится к обязанности лица, нарушившего требования правовых норм, претерпеть определяемые для него государством неблагоприятные последствия его поведения.

Несмотря на наличие большого числа нарушений, выявляемых в процессе избирательной кампании, до настоящего времени в юридической науке не выделяется избирательной ответственности как таковой; встречается лишь ответственность за нарушения избирательного законодательства. Действующий Закон об основных гарантиях избирательных прав носит бланкетный характер и не устанавливает виды ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Санкции за нарушения избирательного законодательства в основном сосредоточены в нормах двух федеральных законов - Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Уголовном кодексе РФ.

За совершение большинства электоральных нарушений в Российской Федерации устанавливается административная ответственность. Ос-

новной целью существования административной ответственности в сфере избирательного права является то, что она призвана воздействовать на различные правонарушения со стороны должностных лиц государственных органов, кандидатов, граждан и других лиц во время проведения избирательной кампании и в конечном счете снижать число правонарушений путем общей и частной превенции².

КоАП РФ предусматривает широкий спектр нарушений требований законодательства о выборах, относящихся к разным структурным элементам избирательного процесса, к разным сферам предвыборной деятельности.

Рассматривая административные правонарушения, необходимо отметить, что основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. Основания административной ответственности в юридической литературе подразделяются на два вида: нормативные и фактические³. Под нормативными основаниями понимаются правовые нормы, в соответствии с которыми устанавливается и применяется ответственность. Фактическим основанием является административное правонарушение - противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность. Наличие состава административного правонарушения в том или ином деянии, как следует из теории административного права, выступает основанием наступления административной ответственности за его совершение.

Как отмечает С.М. Шапиев, «административно-правовые нарушения не обладают признаком общественной опасности, а считаются социально вредными, при административном право-

нарушении может иметь место не только умысел, но и неосторожность, а в качестве субъектов ответственности могут выступать и юридические лица⁷⁴. Однако первый признак ко многим избирательным правонарушениям, за которые предусмотрена административная ответственность, вряд ли применим.

Составы административных правонарушений, которые посягают на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, были сформулированы еще в гл. 5 Особенной части КоАП РСФСР⁵. В ней содержался расширенный перечень видов нарушений законодательства о выборах и референдумах.

В юридической литературе административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав понимается по-разному. Так, А.В. Протченко административную ответственность за нарушение избирательных прав граждан определяет как “вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение, посягающее на права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также права участия во всех избирательных действиях, установленных законодательством РФ в период подготовки и проведения избирательных кампаний⁷⁶. Безусловно, административная ответственность за нарушение избирательных прав представляет собой вид юридической ответственности, применяемой к нарушителям наряду с уголовной и конституционной.

Е.Ю. Родионова отмечает, что административная ответственность за нарушения избирательных прав граждан Российской Федерации - это “вид юридической ответственности, обладающий рядом признаков:

- 1) предусмотрена нормами КоАП РФ;
- 2) применяется судом;
- 3) виды наказания - административный штраф и конфискация;
- 4) субъектами ответственности могут быть граждане, должностные лица, юридические лица, а также такие специальные субъекты, как кандидаты, лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами, избирательные объединения, члены избирательной комиссии, Председатель Центральной избирательной комиссии и др.”⁷⁷. В указанном определении авто-

ром административно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав граждан раскрывается через признаки, ей присущие.

Кроме того, административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах понимается как “форма административного принуждения граждан, должностных и юридических лиц за совершенное ими противоправное, виновное (умышленно или по неосторожности) деяние, посягающее на избирательные права и право граждан на участие в референдуме, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлено административное наказание, назначаемое судьей, на основе и в порядке, установленном административным законодательством⁷⁸. В данном случае административная ответственность рассматривается как форма административного принуждения. Действительно, принуждение проявляется в тех случаях, когда субъекты нарушают установленные правила поведения, уклоняются от соблюдения требований законности и дисциплины. “Являясь разновидностью государственного принуждения, административно-правовое принуждение используется главным образом как средство обеспечения законности и поддержания правопорядка в сфере государственного управления⁷⁹.

Административно-правовое принуждение, наряду с уголовно-правовым и гражданско-правовым, представляет собой вид государственного принуждения и направлено на обеспечение правопорядка в сфере государственного управления. Под административно-правовым принуждением понимаются способы непосредственного воздействия на сознание, поведение подвластных субъектов административных правоотношений, позволяющие учитывать потребности, интересы и устремления различных социальных групп и каждого человека в отдельности¹⁰. В этой связи представляется, что рассмотрение административной ответственности за нарушение избирательных прав в качестве формы административного принуждения не совсем верно, поскольку понятия “принуждение” и “ответственность” не являются тождественными. Безусловно, любая юридическая ответственность, в том числе и административно-правовая, обладает признаком принуждения со стороны государства. Принуждение используется как средство обеспечения охраны и правопорядка в определенной сфере, но,

кроме того, оно выполняет функции предупреждения, пресечения, восстановления, что значительно шире целей применения определенного вида ответственности.

Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав обладает признаками, характерными для любого иного вида административной ответственности. В избирательном праве данный вид юридической ответственности приобретает, соответственно, специфические признаки, присущие только ему.

В юридической литературе отмечается, что специфика административной ответственности за нарушения избирательного законодательства и законодательства о референдуме состоит в том, что общественные отношения регулируются нормами конституционного права, а охраняются нормами административного законодательства¹¹. Действительно, нормы, регулирующие составы административных правонарушений за нарушение избирательных прав, содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако нормы, определяющие признаки и сущность этих правоотношений в сфере избирательного законодательства, содержатся в конституционном законодательстве.

Субъектами данного вида административной ответственности выступают граждане, должностные лица, юридические лица, а также такие специальные субъекты, как кандидаты, лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами, избирательные объединения, члены избирательной комиссии, Председатель Центральной избирательной комиссии и др.

Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав предусмотрена нормами КоАП РФ. Однако избирательное законодательство представлено нормами не только федерального, но и регионального уровня. Таким образом, как справедливо отмечается в юридической литературе, «административная ответственность за нарушение норм на выборах высших должностных лиц, законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, на выборные муниципальные должности, проведения референдума субъекта РФ и местного референдума может устанавливаться в законодательстве об административных правонарушениях субъекта РФ, в части, не противоречащей и восполняющей пробелы федерального законодателя»¹².

Административно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав применяется только судьями. Административные наказания за указанные правонарушения применяются в виде штрафа и конфискации предмета административного правонарушения в виде дополнительного наказания. Причем конфискация может применяться только по двум составам: использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума; незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам.

Таким образом, административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав обладает определенными особенностями, специфическими, присущими только ей признаками, которые можно свести к следующим:

- субъектами данного вида административной ответственности выступают граждане, должностные лица, юридические лица, а также такие специальные субъекты, как кандидаты, лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами, избирательные объединения, члены избирательной комиссии, Председатель Центральной избирательной комиссии и др.;

- административно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав применяется только судьями;

- административные наказания за указанные правонарушения применяются в виде штрафа и конфискации предмета административного правонарушения в виде дополнительного наказания;

- общественные отношения в указанной области регулируются нормами конституционного права, а охраняются - нормами административного законодательства;

- административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав предусмотрена нормами КоАП РФ.

Специфика административно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав позволяет сформулировать ее определение. Так, под административно-правовой ответственностью за нарушение избирательных прав следует понимать вид юридической ответственности, ко-

торая выражается в применении судьями административного наказания в виде штрафа (или штрафа и конфискации) к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренное нормами КоАП РФ и посягающее на избирательные права граждан и право на участие в референдуме.

Таким образом, соблюдение законности в избирательном процессе самым непосредственным образом связано с обеспечением демократии и построением правового государства. Несоблюдение же запретов и ограничений влечет административную ответственность. Административное принуждение в данной сфере необходимо для обеспечения правопорядка в сфере государственного управления, а именно соблюдения избирательных прав граждан.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 543.

² Избирательное право в вопросах и ответах. М., 2009. С. 56.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 2003. С. 285.

⁴ Шапцев С.М. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 2.

⁵ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : [утв. ВС РСФСР 20 июня 1984 г.] // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

⁶ Протченко А.В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2009. С. 9.

⁷ Родионова Е.Ю. Административно-правовая защита избирательных прав граждан в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

⁸ Дзюба О.Н. Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдуме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 9.

⁹ Административное право России : курс лекций : в 2 ч. / под ред. С.А. Старостина. М., 2010. Ч. 1. С. 156.

¹⁰ Там же. С. 157.

¹¹ Дзюба О.Н. Указ. соч. С. 9.

¹² Там же. С. 10.

Поступила в редакцию 03.04.2013 г.

СООТНОШЕНИЕ ИНСТИТУТА НАЛОГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С УЧЕТНЫМ И ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРАВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Ашмарина Елена Михайловна

доктор юридических наук, профессор

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: Elena-Mikhaylovna@yandex.ru

Рассмотрены отдельные фрагменты правового регулирования порядка исчисления налоговой базы по таким налогам, как налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций с целью выявления особенностей его технико-юридической природы.

Ключевые слова: налоговое право, порядок исчисления налога, технико-юридические нормы, институт налоговой деятельности, учетное право, экономическое право.

На прошлогодней одноименной конференции нами были подробно рассмотрены отдельные особенности правового регулирования налоговой деятельности, в результате чего оказалось возможным выявление его связи с экономическим правом Российской Федерации, поскольку были сделаны следующие частные и общие выводы. Так, *к частным выводам* можно отнести следующие:

- отношения в области налогообложения регулируются подотраслью финансового права (налоговым правом), которая, будучи публичным правовым образованием, характеризуется императивным методом (власти и подчинения сторон). Финансовое право (как отрасль российского права первого порядка в целом) и налоговое право (в частности) *не характеризуются* комплексностью правового регулирования;

- в настоящее время можно наблюдать попытку точечной имплементации нефинансовых отношений в предмет налогового права, что находит отражение и в налоговом законодательстве, а именно гражданских (диспозитивных) отношений в налоговые общественные отношения, возникающие в процессе налоговой деятельности, которая имеет более широкое содержание, чем налогообложение;

- обратим внимание на наличие технико-юридических норм в Особенной части Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ). Эти нормы, будучи априори техническими, не содержат правового регулирования отношений власти и подчинения. Из технических, тем не менее, они становятся технико-юридическими ввиду социальной значимости. Вместе с тем, эти нормы (например, устанавливающие порядок исчисления по

каждому налоговому платежу, включенному ст. 13, 14, 15 в систему налоговых платежей Российской Федерации) регулируют скорее обычные экономические (технические), чем финансово-экономические отношения. Другими словами, *в ряде случаев норма права является лишь техническим инструментом, не будучи финансовой политикой, воплощенной в закон.*

Общий вывод звучал следующим образом. Не должны регулироваться нормами налогового права (как подотрасли финансового права) такие группы отношений (как гражданско-правовые, так и технические).

Вместе с тем, поскольку рассмотренные отношения, имеющие характерные особенности, возникают не где-нибудь, а в процессе налоговой деятельности, все они органично и целостно вписываются в предмет налоговой деятельности как субинститута экономического права (подотрасль права финансов)¹.

Таким образом, институт налоговой деятельности, будучи отраслевым образованием права финансов, денежного обращения и кредита (подотрасли экономического права), целесообразно рассматривать как отраслевое образование (субинститут) экономического права Российской Федерации.

Продолжая свое исследование в области соотношения правового регулирования отношений в сфере экономической и налоговой деятельности, мы остановились на таком сегменте экономических отношений, как учетные отношения, и пришли к следующим выводам.

Так, на наш взгляд, комплекс отношений в сфере финансового учета (бухгалтерский учет,

налоговый учет, бюджетный учет), урегулированный как императивными, так и диспозитивными нормами, следует представить в виде комплексной подотрасли экономического права по следующим причинам:

1. Отношения в области бухгалтерского учета урегулированы нормами бухгалтерского права, которое было рассмотрено нами в качестве подотрасли экономического права². За пределами правового регулирования нормами рассмотренной подотрасли остались отношения по налоговому учету и бюджетному учету.

2. Императивные отношения в сферах налогового учета и бюджетного учета регулируются нормами финансового права³. Одновременно императивные и диспозитивные отношения по налоговому учету регулируются нормами предпринимательского права. Диспозитивные отношения по бюджетному учету оказываются за пределами как финансового права, так и предпринимательского права Российской Федерации.

На основании изложенного представилось возможным прийти к следующему выводу. Правовое регулирование всего комплекса отношений по налоговому учету и бюджетному учету органично вписывается только в такую подотрасль экономического права, как право финансов, денежного обращения и кредита⁴. Действительно, нами был представлен предмет экономического права, в который, помимо отношений в области бухгалтерского учета, входят отношения в сфере финансов, денежного обращения и кредита. Эти отношения представляют собой комплекс финансово-экономических отношений, которые регулируются совокупностью норм, регламентирующих перераспределительные процессы в области финансовых активов и на финансовых рынках (на рынке капиталов, на денежном рынке, на рынке производных инструментов, на валютном рынке). В этот раздел входят вопросы как общетеоретического, так и прикладного характера. К вопросам прикладного характера, на наш взгляд, и следует отнести отношения в области учетной деятельности.

Становится очевидным, что *урегулированные технико-юридическими нормами отношения в области налоговой деятельности и отдельные отношения, входящие в учетные (налоговый учет и отдельные фрагменты бухгалтерского учета), будучи по существу тождественными, могут быть охарактеризованы в качестве ин-*

ститута права финансов (подотрасль экономического права) и, соответственно, его (экономического права) субинститута.

Рассмотрим данный вопрос подробнее. Известно, что любой законно установленный налоговый платеж должен содержать в своей юридической конструкции технико-юридические нормы, характеризующие *порядок исчисления налоговой базы*, которая является количественной характеристикой объекта обложения. Указанные нормы непосредственно связаны с налоговым и бухгалтерским учетом как институтами учетного права (финансового учета).

Отметим далее в качестве примеров (коротко) такие виды бюджетообразующих налоговых платежей, как налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость (НДС), налог на доходы физических лиц (НДФЛ) и налог на имущество организаций на предмет выявления связи норм налогового права, регулирующих порядок исчисления этих видов налогов и норм налогового и бухгалтерского учета.

Налог на прибыль организаций⁵. Порядок исчисления налога на прибыль является одной из наиболее сложных и трудоемких процедур. Вместе с тем, в ст. 286 НК РФ "Порядок исчисления налога и авансовых платежей" собственно о порядке исчисления говорится, что налог определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы. В соответствии со ст. 313 НК РФ налогоплательщики исчисляют налоговую базу по итогам каждого отчетного периода на основе данных налогового учета. Такая скупая характеристика порядка исчисления, на наш взгляд, никак не соответствует действительности.

Если предпринять попытку упорядочить процесс выявления налоговой базы, то можно обнаружить следующее:

1. Представляется структурно целесообразным указать, что с целью определения налоговой базы по налогу на прибыль, прежде всего следует выявить доходы организации как разницу между выручкой от реализации товаров, работ, услуг и обязательствами организации перед государством по косвенным налогам.

2. Далее, можно согласиться с тем, что налоговой базой является стоимостная характеристика полученной прибыли, которая определяется как разница между соответствующими доходами и расходами организации, полученными на основе

налогового учета. Для того чтобы получить финансовый результат (налогооблагаемую прибыль или убыток), налогоплательщик обязан (руководствуясь статьями гл. 25 НК РФ) осуществить сопоставление доходов и расходов, которые имели место в организации за рассматриваемый период.

Итак, *прибылью* признается полученный доход, уменьшенный на величину производственных расходов. Точнее можно сказать, что налогооблагаемая прибыль - это финансовый результат, полученный как превышение доходов, принятых в целях налогообложения в соответствии со ст. 248, 249, 250, 251 НК РФ над расходами (ст. 252- 270) на основании применения метода начисления (ст. 271, 272) или кассового метода (ст. 273) над расходами.

Таким образом, калькуляция налогооблагаемой базы производится с помощью технических способов, а именно на основании использования такого инструмента, как регистры налогового учета, причем основные нормы, регулирующие общий порядок этой процедуры, относясь к технико-юридическим, содержатся в гл. 25 НК РФ в корреспонденции со ст. 17 НК РФ.

Таким образом, исчисление налоговой базы следует начинать с определения выручки от реализации товаров, работ, услуг, которая, будучи уменьшена на величину обязательств по косвенным налогам, представляет собой доходы, которые, в свою очередь, будучи уменьшены на величину расходов, трансформируются в прибыль.

Налог на добавленную стоимость (НДС)⁶. *Порядок исчисления НДС* в настоящее время сводится к следующему (кратко).

Поскольку само название рассматриваемого налога говорит за себя, налогообложению подлежит именно добавленная стоимость, получаемая на всех стадиях хозяйственной деятельности налогоплательщика, другими словами, налог является многоступенчатым, что обуславливает особенности его исчисления. Так, процесс исчисления налоговой базы можно условно разбить на три этапа:

- процесс начисления налоговой обязанности, тождественной определению налога с оборота;
- процедура определения совокупности “входного” НДС, подлежащего зачету; позволяет говорить о переходе от налога с оборота к обложению добавленной стоимости;
- определение собственно налоговой обязанности, тождественной обложению именно добав-

ленной стоимости и подлежащей непосредственному перечислению в федеральный бюджет.

Первый этап, а именно начисление налоговой обязанности (*используя термин “начисление”, принятый в учетной терминологии, мы корректируем соответствующую норму налогового законодательства, поскольку именно он точно отражает сущность первого этапа процесса исчисления*), регулируется в ст. 166 НК РФ “Порядок исчисления налога”. В ч. 1 указанной статьи установлено, что сумма налога при определении налоговой базы исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы, а при раздельном учете - как сумма налога, полученная в результате сложения сумм налогов, исчисляемых отдельно как соответствующие налоговым ставкам процентные доли налоговых баз. В ч. 2 той же статьи говорится, что общая сумма налога при реализации товаров (работ, услуг) представляет собой сумму, полученную в результате сложения сумм налога, исчисленных в соответствии с порядком, установленным п. 1 статьи.

Из буквального грамматического толкования приведенной нормы и названия статьи следует, что порядок исчисления сводится к определению не налога на добавленную стоимость, а налога с оборота (!), что, на наш взгляд, некорректно! Это объясняется оторванностью первого этапа исчисления от последующих двух. Вместе с тем, логическое толкование приведенных норм позволяет нам сделать вывод, предполагаемый законодателем, что начисление налоговой обязанности происходит в результате умножения стоимостной характеристики объекта НДС на соответствующую адвалорную ставку.

Вторая процедура, связанная с определением совокупности “входного” НДС, подлежащего зачету, позволяет говорить о переходе от налога с оборота к обложению добавленной стоимости (что никак не вытекает из ст. 166 НК РФ, которая носит общее название “Порядок исчисления”). Эта процедура урегулирована, тем не менее, в ст. 168 “Сумма налога, предъявляемая продавцом покупателю” и в ст. 169 “Счет-фактура”. Очевидно, что эти нормы служат для регламентации процесса зачета и его обоснованности, но ни грамматическое (буквальное), ни логическое толкование указанных норм не приводит нас к пониманию экономического содержания термина “зачет”. При этом только далее, в ст. 171 и 172 НК РФ,

законодатель, применяя термин “вычет” (что, в принципе, представляется малосущественным), доводит до налогоплательщика, что он *имеет право* уменьшить общую сумму налога, исчисленную в соответствии со ст. 166 настоящего кодекса, на установленные настоящей статьей налоговые вычеты. Обратим внимание на то, что налогоплательщик не должен (учитывая, что речь идет не о налоге с оборота, а о налоге на добавленную стоимость), а именно имеет право, добавим от себя в порядке иронии, “если сможет”. Вместе с тем, налогоплательщик именно *должен* осуществить эту процедуру, иначе он будет являться плательщиком налога с оборота, которого нет в российской системе налоговых платежей.

Последняя процедура определения собственно налоговой обязанности по налогу на добавленную стоимость регулируется ст. 173 НК РФ “Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет”. На самом деле думается, что *речь должна вестись не просто о сумме, подлежащей уплате в бюджет, а именно о сумме налога на добавленную стоимость, учитывая его экономическую природу*. Вместе с тем, логика законодателя, которая сводится к тому, что начисленную величину налоговой обязанности, соответственно, уменьшенную на законно подтвержденные вычеты путем применения механизма зачета, следует перечислить в бюджет, представляется верной, хотя и изложенной крайне примитивно.

Далее следует подробно остановиться на том, что изложенная выше процедура, урегулированная (так или иначе) соответствующими статьями налогового законодательства (НК РФ), не может быть осуществима в отрыве от бухгалтерского учета. Именно там содержатся специальные счета, которые позволяют как скалькулировать совокупно (за налоговый период) начисленное налоговое обязательство, так и обобщить массу, подлежащую зачету и, следовательно, выявить сумму налога на добавленную стоимость, подлежащую перечислению в федеральный бюджет.

Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)⁷. Этот вид налогового платежа регулируется в настоящее время гл. 23 НК РФ. Обратим внимание на некоторые аспекты, связанные с *процедурой исчисления налога*, в основе которой лежат нормы бухгалтерского учета.

Порядок исчисления НДФЛ изложен в ст. 225 НК РФ “Порядок исчисления налога” и сводится к тому, что он исчисляется как соответствующая на-

логовой ставке процентная доля налоговой базы. Это указывает на то, что к измеренной в стоимостном выражении налоговой базе применяется адвалорная ставка. Учитывая даже то, что в ст. 225 содержится и некоторая другая техническая информация, в ней ни в коем случае не представлен достаточно сложный процесс исчисления или хотя бы правила, устанавливающие его логическую последовательность в случае получения, например, дохода в виде заработной платы работником (наиболее традиционная ситуация получения вознаграждения).

Обратим внимание, прежде всего, на объект налогообложения (ст. 209 НК РФ). Как видно из буквального толкования нормы, объектом считается *полученный* налогоплательщиком доход. На самом деле обязанность по исчислению и перечислению налога часто лежит на налоговом агенте (в случае, когда налогоплательщик не является частным предпринимателем), и в этой связи его как лицо, которое должно исполнить обязательства перед бюджетом, мало интересует, получил или не получил субъект свой доход. У него (налогового агента) обязанность по перечислению возникает после *начисления* дохода физическому лицу. Этот маленький нюанс подчеркивает следующие обстоятельства:

- исходя из грамматического толкования нормы можно сделать вывод, что, если субъект не получил физически причитающиеся ему в качестве дохода средства, он имеет право не подвергаться налогообложению;

- юридическую обязанность по исчислению и перечислению несет налоговый агент, который даже не может себе представить, получит ли субъект свой доход;

- у налогового агента правоотношение в виде обязанности по перечислению возникает после *начисления* физическому лицу дохода, который он и не сможет выплатить, если заранее не погасит обязательства перед бюджетом;

- совсем другая ситуация складывается у частного предпринимателя (не работодателя), который сам исчисляет и перечисляет налог, что подтверждает необходимость его обособления как субъекта;

- процесс начисления непосредственно связан с бухгалтерским учетом и нормами, его регулирующими;

- процесс начисления является первым этапом процесса исчисления, что и необходимо отразить в соответствующей норме НК РФ.

Итак, первым этапом процесса исчисления является процедура начисления налога; соответственно, вторым этапом - определение налоговых вычетов (остановимся ниже), третьим этапом - определение налога, подлежащего перечислению. Причем нельзя забывать, что при прямом налогообложении эта процедура при всей своей формальной схожести имеет принципиально другое содержание, нежели чем при косвенном налогообложении (НДС). Так, механизм зачета при НДС предопределял экономическую сущность налога на добавленную стоимость, тогда как вычеты при НДФЛ носят характер льгот в виде скидок, т.е. уменьшают налоговую базу.

Если мы обратимся к нормам НК РФ, регулирующим налоговые вычеты, то обнаружим следующее. Законодательно установлен спектр налоговых вычетов, который носит совершенно разный характер и, соответственно, по-разному влияет на процесс исчисления налога.

Непосредственно на процесс исчисления налога налоговым агентом (при исчислении заработной платы) влияют так называемые стандартные вычеты (ст. 218 НК РФ), которые непосредственно уменьшают налогооблагаемую базу. Они определяются расчетным путем в лицевых карточках налогоплательщика и в обобщенном виде формируют ведомости на выплату вознаграждений лицам, работающим по трудовым договорам (указанные документы являются регистрами бухгалтерского учета).

Так называемые социальные вычеты (ст. 219 НК РФ) и имущественные вычеты (ст. 220 НК РФ) имеют принципиально другой характер, поскольку не применяются при расчетах вознаграждения, а подлежат возврату налогоплательщику после предоставления оправдательных документов в налоговые органы.

Профессиональные налоговые вычеты (ст. 221 НК РФ), в свою очередь, вообще касаются налогоплательщика частного предпринимателя (не работодателя) и являются (в основном) не вычетами или льготами, как в предыдущих случаях, а расходами (как с налогом на прибыль организаций) на осуществление коммерческой деятельности.

Тот факт, что законодатель обобщил данные виды так называемых вычетов, представляется неверным. Так:

- следует обособить частного предпринимателя, выделив его как самостоятельного налогоплательщика;

- процесс использования стандартных вычетов отразить в процедуре исчисления налога.

В конечном счете бухгалтерская методология, урегулированная нормами бухгалтерского учета, используется при исчислении НДФЛ следующим образом:

- в виде такого элемента, как документирование, путем составления лицевого счета физических лиц и расчетных ведомостей на оплату труда;

- в виде счетов и двойной записи при начислении заработной платы и определении налога, подлежащего перечислению в бюджетную систему.

Таким образом, мы проследили связь между процессом исчисления (начисление минус стандартный вычет равно налогу, подлежащему уплате) НДФЛ в наиболее частом и традиционном случае, а именно при исчислении налога работодателем - налоговым агентом физическому лицу, состоящему с ним в трудовых или гражданско-правовых отношениях. Аналогично производится расчет налога, удерживаемого из причитающихся к выплате дивидендов. Другие случаи расчета носят менее традиционный и частный характер. Они касаются и ситуаций, когда исчисление производится с помощью налоговых органов (частный предприниматель) или налоговые органы задействованы в процедуре возврата НДФЛ.

Таким образом, на наш взгляд, можно сделать выводы о том, что:

1) процесс исчисления НДФЛ в подавляющем большинстве случаев связан с использованием бухгалтерского учета (даже субъекты, перешедшие на упрощенную систему ведения учета и использующие специальный налоговый режим в виде упрощенной системы налогообложения, ведут лицевые счета работников и составляют ведомости на оплату труда), который урегулирован нормами учетного права;

2) именно отсутствие четкой взаимосвязи между нормами, регулирующими учет, и нормами налогового права приводят к тому, что:

а) норма о порядке исчисления (ст. 255 НК РФ) не содержит регламента самого порядка;

б) неправомерно обобщены разнородные налоговые вычеты, некоторые из них носят характер льгот, а профессиональные налоговые вычеты (ст. 221 НК РФ) - характер расходов;

в) учитывая принципиальные отличия в порядке исчисления налога, в том числе и в содержании налоговой правосубъектности частного

предпринимателя, он не обособлен как отдельный вид налогоплательщика;

г) стандартные налоговые вычеты не упомянуты в процедуре исчисления налога, хотя они представляют собой один из этапов порядка исчисления НДФЛ;

д) объектом налогообложения служит не полученный налогоплательщиком доход, а начисленный ему доход в случае его исчисления налоговым агентом (ст. 209 НК РФ).

Налог на имущество организаций. В настоящее время (с 2004 г.) отношения по поводу налогообложения имущества организаций регулируются гл. 30 НК РФ “Налог на имущество организаций”, введенной Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 139 ФЗ.

Так, в соответствии со ст. 374 НК РФ “Объект налогообложения” для российских организаций и иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, объектом признается движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), *учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств, в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета.*

Итак, в данном случае мы видим, что законодатель *напрямую обращается к необходимости применения бухгалтерского учета для определения такого обязательного элемента, как объект (на наш взгляд, предмет) налогообложения.*

При определении налоговой базы имущество, признаваемое объектом налогообложения, учитывается по его остаточной стоимости (т.е. учитывается амортизация основных средств), сформированной в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета, утвержденным в учетной политике организации (используется, в частности, такой элемент бухгалтерской методологии, как оценка). Следовательно, чтобы подойти к возможности исчисления рассматриваемого налога, необходимо применить спектр нормативных актов, регулирующих отношения в области бухгалтерского учета (ПБУ).

В целом, даже с учетом того, что законодательная техника гл. 30 НК РФ значительно усовершенствована, следует обратить внимание (как и в предыдущих случаях) на отсутствие системности в регулировании порядка исчисления налога. На наш

взгляд, в статье закона должен найти отражение сложный порядок начисления налога (с использованием балансовых данных и осуществлением соответствующих расчетов на основании отдельных статей баланса). Далее должно следовать определение сумм, причитающихся к вычету, т.е. уплаченных по результатам предыдущих отчетных периодов, и, наконец, определение собственно налогового обязательства, причитающегося к уплате в отчетном периоде. Такая логическая схема с применением понятия “вычет” вместо “аванс” представляется оптимальной и ясной.

Безусловно, процесс исчисления налога осуществляется с помощью таких элементов бухгалтерской методологии, как счета и двойная запись, оценка.

Таким образом, завершая настоящую статью, резюмируем следующее.

1. Техничко-юридические нормы, содержащиеся в Особенной части НК РФ, органично вписываются в такие правовые образования экономического права, как институт налоговой деятельности (подотрасль финансы, денежное обращение и кредит) и учетное право (финансовый учет).

2. Техничко-юридические нормы, регулирующие порядок исчисления налоговых платежей, можно схематично представить себе как сегмент пересечения (круги Эйлера) указанных правовых образований (институт налоговой деятельности и учетное право) экономического права Российской Федерации.

¹ См.: *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Экономическое право Российской Федерации : монография. М., 2011.

² *Ашмарина Е.М.* Бухгалтерское право как подотрасль экономического права // Вопросы экономики и права. 2012. № 50.

³ *Ашмарина Е.М.* Учетное право как комплексная подотрасль финансового права // Вопросы экономики и права. 2012. № 50.

⁴ *Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф.* Указ. соч. Разд. I. Общие положения. См. подробно: *Ашмарина Е.М.* Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 4, 5, 7.

⁵ См. подробно: *Ашмарина Е.М.* Некоторые особенности порядка исчисления в Российской Федерации налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость // *Налоги и налогообложение.* 2005. № 1.

⁶ Там же.

⁷ См. подробно: *Ашмарина Е.М.* Некоторые проблемы правового регулирования налога на доходы физических лиц // Вопросы экономики и права. 2010. № 26.

СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОРЯДКА ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ВЕЩЬЮ В ПРАВЕ ОБЩЕЙ ДОЛЕВОЙ СОБСТВЕННОСТИ В АСПЕКТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ*

© 2013 Филатова Ульяна Борисовна
Российская академия правосудия, г. Иркутск
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: filatova.uljana82@gmail.com

Анализируются практические и теоретические вопросы применения ст. 247 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), а также развитие норм этой статьи, воплощенное в ст. 277 Проекта ГК РФ. Поскольку принцип единогласия, положенный в основу принятия решений между сособственниками, в большинстве случаев не позволяет сособственникам установить порядок пользования имуществом самостоятельно без помощи суда, предлагается распространить на такие соглашения обязательный порядок их заключения, что позволит сторонам регистрировать условия порядка пользования общей вещью, установленные судом, и распространять их на третьих лиц, приобретающих долю в будущем.

Ключевые слова: право общей долевой собственности, соглашение, пользование и владение общей вещью, незначительная доля, прекращение права собственности.

Право общей долевой собственности в качестве основы отношений между сособственниками в определении порядка владения и пользования имуществом предполагает наличие соглашения. Данное соглашение должно определять порядок осуществления субъективного права собственности на общую вещь.

Договорное регулирование отношений между сособственниками широко применяется и имеет достаточное правовое регулирование в европейских правовых порядках, в первую очередь, в отношении недвижимого имущества. Так, согласно § 746, 1010 ГГУ договор между сособственниками в отношении недвижимого имущества может быть зарегистрирован сособственниками в поземельной книге, в этом случае он будет действителен для третьих лиц, приобретающих долю в будущем. Данный договор является гарантией бесконфликтного существования общности даже при смене собственника доли.

Отсутствие регистрации правил внутренне-го регулирования в поземельной книге влечет недействительность этих правил в отношении третьих лиц. Немецкая судебная практика исходит из того, что, если продавец доли принял на себя обязательство из внутренних правил и не зарегистри-

ровал их в поземельной книге, он несет ответственность за неисполнение правил общности, так как, подписывая их, он должен был понимать, что они имеют значение и для приобретателей доли в будущем. Это является основанием для привлечения его к ответственности.

Аналогичные нормы существуют в Австрийском и Швейцарском гражданских уложениях.

Статья 247 ГК РФ предусматривает, что в случае недостижения соглашения о порядке владения и пользования общей вещью сособственники вправе обратиться в суд, который установит этот порядок¹.

ГК РФ неоднократно упоминает о наличии такого договора, например п. 3 ст. 245, п. 1 ст. 246, п. 1 ст. 247, ст. 248, ст. 252, но не определяет его существенные условия и форму, и вообще, всегда упоминание об этом соглашении осуществляется как бы вскользь. На наш взгляд, договор заслуживает более детальной регламентации и в некоторых случаях обязательности его заключения, которая бы отвечала интересам сособственников и облегчила бы разрешение споров в суде.

Аналогичной позиции придерживаются авторы Концепции развития гражданского законодательства. В числе необходимых доработок института общей собственности была названа, в частности, целесообразность разработки развернутых правил, касающихся «соглашения о порядке владения и пользования общим недвижимым

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Право общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме в России, Германии, Австрии и Швейцарии: сравнительно-правовое исследование»), проект № 13-03-00014.

имуществом. Такое соглашение должно заключаться в письменной форме и по желанию сосособственников может быть зарегистрировано в ЕГРП. Если сосособственники зарегистрировали в ЕГРП соглашение о владении и пользовании общим недвижимым имуществом, то условия этого соглашения должны быть обязательны для последующих приобретателей долей в праве собственности”².

Продолжая линию, обозначенную в Концепции, ст. 277 проекта ГК РФ³ закрепляет, что “владение и пользование вещью, находящейся в долевой собственности, если иное не установлено законом, осуществляются по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия - в порядке, устанавливаемом судом”. В пунктах 4 и 5 данной же статьи предусмотрено, что “соглашение участников долевой собственности о владении и пользовании вещью должно быть заключено в письменной форме.

Каждый из участников долевой собственности вправе требовать внесения в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество условий соглашения о владении и пользовании недвижимой вещью.

При переходе доли в праве собственности на недвижимую вещь к другому сосособственнику или третьему лицу соглашение о владении и пользовании этой вещью прекращается, если условия этого соглашения не внесены в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество”.

Значение данного правила сложно переоценить, поскольку оно создает гарантию стабильности в отношениях общей долевой собственности, так как стороны будут уверены, что смена собственника доли не повлияет на осуществление их субъективного права собственности. Также для приобретателя доли будет гарантия, что, приобретая ее, он получает вполне отлаженный механизм осуществления его субъективного права, поскольку новому сосособственнику могут чиниться со стороны уже существующих участников отношений различные препятствия, чему есть многочисленные подтверждения в судебной практике. Так, например, Габдулкабирова Д.Ф. обратилась к мировому судье судебного участка №... Советского района города Нижнего Новгорода с иском к Шелудяковой С.А., Шелудякову А.В., Шелудяковой Т.В., Евсеевой И.А., Абзаловой А.Р. об устранении препятствий в пользовании общим

имуществом в коммунальной квартире, компенсации морального вреда, взыскании судебных расходов.

В обоснование своих требований истица указала, что она является собственником комнаты в коммунальной квартире. С момента ее вселения в комнату жильцы других комнат стали чинить ей препятствия в пользовании ванной и туалетом, не пуская ее в эти помещения.

Всего в квартире имеется 13 комнат. Комнаты расположены по обеим сторонам общего коридора. Ее комната располагается в самом конце коридора, так сказать, в торце.

В квартире три секции, в каждой из которых расположены туалет и ванная. Секции отделяются дверями от общего коридора. Жильцы закрывают двери секции, в которых расположены ванны комнаты, на ключи. Причем у каждой секции разные ключи. Когда она покупала комнату, бывшая собственница передала ей ключ от одной из секций с туалетом и ванной. Этими же ванной и туалетом пользуются собственники комнат №... К моменту ее вселения в комнату жильцы этих комнат, Евсеева И.А. и А., сменили замок на двери, ведущую в ванную комнату с туалетом, а ей его дать отказываются.

Жильцы комнат №... также не дают ей ключи от секции с ванной и туалетом, хотя эти ванная с туалетом являются ближайшими к ее комнате. Кроме того, они сделали перепланировку и установили перегородку в коридор таким образом, что отгородили свои комнаты, а также ее комнату и часть коридора. Установили железную дверь, запирающуюся на ключ. В отгороженной части коридора по всей длине коридора установлены навесные ящики, кухонные шкафы, где хранятся их вещи. За ее дверью шкафы установлены таким образом, что она полностью дверь открыть не может, только на 90 градусов. Из-за малого пространства в коридоре при въезде в комнату пришлось разбирать полностью всю мебель.

Жильцы комнат №№ также закрывают секцию с ванной и туалетом на ключ и ее туда не пускают.

Единственная ванная с туалетом, куда она может ходить, располагается рядом с комнатами №№, но на ночь эту секцию также закрывают на ключ. Когда она днем пользуется ванной и туалетом - постоянно ругаются, отключают воду в ванной, выламывают дверь.

Позже истицей были увеличены требования, предъявляемые ею к ответчикам. Истица просила суд взыскать с ответчиков компенсацию морального вреда, размер которого она оценивает в 30 000 рублей, ссылаясь на то, что ответчики не устранили препятствий в пользовании ею общим имуществом (ванной и туалетом). 6 мая 2010 г. она была вынуждена обратиться с заявлением в УВД Советского района (участковый пункт милиции) о решении вопроса ее доступа к местам общего пользования, путем переговоров, без обращения в суд. По данному вопросу обращалась в Администрацию Советского района, к юристам ТСЖ - ООО ПКФ "Д.", к прокурору г. Нижнего Новгорода. Данное хождение по различным инстанциям отняло у нее много сил и заставило сильно нервничать.

Считает, что действиями ответчиков ей и членам ее семьи причинен и моральный вред, заключенный в унижении, беспомощности, стыде, в длительном дискомфортном состоянии и физическом страдании, связанных с невозможностью пользоваться душем и туалетом, а также в вынужденном обращении в суд. Просит учесть и то обстоятельство, что длительное время температура воздуха была 30-40 градусов (л.д.180).

Судом было установлено, что со стороны истицы были предприняты все доступные меры и средства для урегулирования вопроса ее доступа к местам общего пользования, а именно путем переговоров с ответчиками, а в дальнейшем путем обращения ее в различные инстанции. В связи с нерешением данного вопроса истица была вынуждена обратиться с данным иском в суд.

Безусловно, лишение собственника комнаты в коммунальной квартире доступа к местам общего пользования причинило истице как физические, так и нравственные страдания.

При определении размера компенсации морального вреда суд учитывал обстоятельства, при которых были причинены физические и нравственные страдания, степень вины и характер причиненных физических и нравственных страданий, их продолжительность, а также учитывал принцип разумности и справедливости и определил размер компенсации морального вреда в 5000 рублей, подлежащий взысканию в пользу истицы с ответчиков в равных размерах (по 1000 рублей с каждого)⁴.

Таким образом, значение договора о порядке пользования общей вещью велико как для участников, заинтересованных в сохранении общей вещи, так и для участника, решившего продать долю, и для лица, ее приобретающего, повышает оборотоспособность доли, а значит, будет мотивировать участников отношений осуществлять государственную регистрацию его условий. Другое дело, что законом не предусмотрено какой-либо особой ответственности за нарушение условий такого договора, а значит, действуют общие нормы о возмещении убытков и компенсации морального вреда. Убытки собственнику не всегда удается доказать и не всегда они есть, а по компенсации морального вреда судебная практика сложилась таким образом, что суды считают: физические и нравственные страдания по такой категории дел могут быть оценены максимум в 5000 рублей, как в приведенном выше примере, причем обосновывается эта позиция принципами "разумности и справедливости". Судебная практика в отношении нарушений субъективного права собственности должна быть изменена в сторону значительного увеличения размера компенсации морального вреда, взыскание которого с ответчика было бы ощутимым для него и не вызывало бы больше желания причинять физические и нравственные страдания иным собственникам, вынуждало уважать их право собственности, разумно и добросовестно осуществляя свое.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание, что ст. 8.1. ГК РФ не предусматривает государственную регистрацию "условий соглашения", как это определено в ст. 277 Проекта ГК, а допускает, что "в случаях, предусмотренных законом, права, закрепляющие принадлежность объекта гражданских прав определенному лицу, ограничения таких прав и обременения имущества (права на имущество) подлежат государственной регистрации". Как разъясняется в письме Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ, "с учетом приведенного в статье 1 федерального закона о регистрации прав содержания понятия ограничения (обременения), к ограничениям (обременениям) прав отнесены установленные законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условия, запрещения, стесняющие правообладателя при осуществлении"

ствлении права собственности, и в том числе аренда⁷⁵. Причем если в ст. 8.1 ГК РФ ограничения и обременения перечисляются как самостоятельные и разные понятия, то в письме термин “обременения” взят в скобки после термина “ограничения”, что наводит на мысль о тождественности терминов. Думается, что в будущем это будет поводом для научных дискуссий. Также в качестве оснований для наступления последствий обременяющих сторон названы закон и решение уполномоченных органов, но не названо соглашение сторон, хотя и приведен в качестве примера договор аренды. Но исходя из общего смысла нормы ст. 8.1. ГК РФ и иностранного опыта регистрации условий соглашения о порядке пользования и владения недвижимой вещью, условия соглашения, определяющего порядок владения и пользования общей вещью, должны регистрироваться в качестве обременений вещи.

Обращаясь вновь к ст. 277 Проекта ГК РФ, хотелось бы отметить, что при условии сохранения принципа единогласия, который не позволяет принимать решения в большинстве случаев, судебные органы будут достаточно часто сталкиваться с рассмотрением данной категории дел. В связи с этим встает вопрос о правовой природе решения суда, можно ли в данном случае считать, что суд определил условия соглашения как договора или он установил правила пользования, но как условия соглашения это квалифицировано быть не может. В последнем случае это решение суда никакие последствия для третьих лиц влечь не должно, поскольку обладает принудительной силой только в отношении конкретных сторон по конкретному делу. Это очень важно, поскольку в ситуации, когда стороны договориться не могут, а суд не вправе устанавливать порядок пользования, который бы распространял требования на третьих лиц, ценность нормы о регистрации условий соглашений значительно утрачивается. Если установить механизм согласования воли на основе принципа большинства, случаи достижения соглашения и формирования договора будут единичными. На наш взгляд, необходимо распространить на соглашение о порядке владения и пользования положения ст. 445 ГК РФ о заключении договора в обязательном порядке. В таком случае суд будет не просто формировать порядок, а помогать сторонам в согласовании условий договора, которые впоследствии можно распространять на приобретателей доли в буду-

щем посредством государственной регистрации условий такого соглашения.

Данный порядок позволит на любом этапе формирования договора обращаться в суд как для целей понуждения к заключению договора, так и для целей установления наиболее разумных и справедливых условий соглашения. Думается, что придание обязательности такому договору будет соответствовать и интересам сторон и не нарушит основных начал гражданского законодательства, поскольку абз. 2 п. 1 ст. 421 ГК РФ допускает это только в случаях, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК, законом или добровольно принятым обязательством. На наш взгляд, сам факт обладания вещью на праве общей долевой собственности накладывает ограничения и необходимость, а значит и обязанность, договариваться.

Нельзя не обратить внимание на то, что п. 2 анализируемой статьи Проекта ГК РФ содержит норму, согласно которой “участник долевой собственности имеет право на предоставление в его владение и пользование части вещи, соразмерной его доле, а при невозможности этого вправе требовать от других участников, владеющих и пользующихся частью вещи, приходящейся на его долю, соответствующей компенсации, если иное не предусмотрено законом”.

Хотелось бы отметить, что сторонам достаточно редко удастся прийти к сколь-нибудь разумному соглашению, потому что, как правило, это “враждующие стороны”, разведенные супруги, ссорящиеся из-за наследства наследники и т.д. Но существуют примеры логичных и разумных соглашений о порядке владения и пользования.

Так, например, Октябрьским районным судом г. Иркутска рассматривалось дело о признании права собственности в порядке наследования на жилой дом, общая полезная площадь которого составляет 46,5 м², жилая - 29 м². Право собственности на данный объект было признано за тремя наследниками в равных долях. Размеры дома не позволяли использовать его всем собственникам одновременно. Кроме того, двое из собственников долей имели на праве собственности иные жилые помещения. Мировым соглашением между ними был установлен порядок владения и пользования общим долевым имуществом, согласно которому один сособственник осуществляет пользование и владение домом, полностью несет все расходы, связанные с его

содержанием, ремонтом, эксплуатацией и налогообложением. Распоряжение жилым домом осуществляется по согласию всех собственников, одному из них может быть выдана доверенность на совершение определенных действий. Доверенность должна быть удостоверена нотариусом.

Стороны не имеют права в одностороннем порядке вносить изменения в порядок пользования и распоряжения общим имуществом, установленный в соглашении⁶.

Такое соглашение является в некотором смысле примером возможного варианта осуществления субъективного права долевой собственности, где двое из собственников отказались от правомочия пользования в пользу одного из обладателей доли, поскольку не нуждались в жилом помещении. От права же распоряжения отказа не было, и в случае продажи дома из стоимости его будет осуществлена выплата соответствующих долей. Однако абз. 2 п. 2 ст. 277 Проекта ГК РФ предусматривает, что “условия соглашения о владении и пользовании недвижимой вещью, предусматривающие предоставление сособственнику во владение и пользование части вещи, явно несоразмерной его доле в праве собственности, ничтожны”. Думается, что данное решение законодателя не обоснованно, что связано, как минимум, с тремя моментами. Во-первых, это противоречие принципу свободы договора. Во-вторых, почти всегда, особенно это касается жилых помещений, не представляется возможным с точки зрения технических особенностей жилого помещения использовать его в точном соответствии с долями. В-третьих, абз. 1 того же пункта этой же статьи предусматривает возможность требовать от других участников, владеющих и пользующихся частью вещи, приходящейся на его долю, соответствующей компенсации.

В заключение хотелось бы отметить, что нормы, предусмотренные ст. 277 Проекта ГК РФ, – это серьезное и необходимое развитие положений ст. 247 действующего ГК РФ.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : [ред. от 2 июля 2013 г.] // Российская газета. 1994. № 238-239.

² П. 4.2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 окт. 2009 г.). Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

³ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Проект Федерального закона № 47538-6 : [ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27 апр. 2012 г.]. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁴ Дело №2-3134/2010 Советского районного суда города Нижнего Новгорода. URL: <http://rospravosudie.com/act-reshenie-po-isku-ob-ustraneniiprepyatsvij-v-polzovanii-obshhim-imushhestvom-v-kommunalnoj-kvartire-kompensacii-moralnogo-vredavzyskanii-moxova-lyubov-ivanovna-12-04-2011-prochieiskovye-dela-s>.

⁵ О государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом в связи с вступлением в силу с 1 марта 2013 г. Федерального закона от 30 дек. 2012 г. № 302-ФЗ “О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации”: Письмо Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 22 янв. 2013 г. № 3.3-6/94. Офиц. документ. 2013. № 9.

⁶ Дело № 2-775/2011г. Архив Октябрьского районного суда г. Иркутска.

Поступила в редакцию 03.04.2013 г.

УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2013 Титов Сергей Николаевич

Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел

Российской Федерации, г. Москва

E-mail: s.n.titov@yandex.ru

Рассматриваются проблемы уголовно-правового обеспечения охраны интеллектуальной собственности. Обосновываются предложения относительно содержания и структуры правовой регламентации ответственности за преступные посягательства на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, исключительное право, уголовная ответственность.

Роль страны в современном мировом сообществе все чаще связывают с темпами развития науки, технологий и эффективностью использования достижений культуры в интересах экономического и социального развития. Индустрия результатов интеллектуальной деятельности в значительной степени определяет конкурентоспособность страны на мировой арене.

По мнению аналитиков, в нашей стране на сегодняшний день развитие отношений по созданию и обороту интеллектуальной собственности имеет низкие показатели и для их повышения требуется комплекс организационных, финансовых и правовых мер¹. Препятствиями инвестиционной активности в данной области выступают, в первую очередь, недостатки законодательства и правоприменения в сфере защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности.

О недостатках уголовной политики в сфере интеллектуальной собственности, как будет показано в настоящем исследовании, свидетельствуют следующие обстоятельства: а) интеллектуальная собственность не рассматривается как единый объект уголовно-правовой охраны; б) при построении структуры правовой регламентации уголовной ответственности в данной сфере не учтены в полной мере особенности характера общественной опасности соответствующих преступлений; в) не решена проблема оценки интеллектуальной собственности при квалификации преступлений и др.

Сказанное позволяет констатировать, что уголовная политика в сфере обеспечения охраны интеллектуальной собственности не отвечает стоящим перед ней задачам и нуждается в серьезном реформировании.

Проведенное исследование проблем уголовно-правового обеспечения охраны интеллектуальной собственности позволяет сделать следующие общие выводы.

1. Интеллектуальную собственность необходимо рассматривать как единый объект уголовно-правовой охраны. Данный вывод основан на сравнительном исследовании законодательного материала европейских государств.

Уголовные кодексы Федеративной Республики Германии², Республики Польша³, Швейцарии⁴, Австрии⁵, Италии⁶, Голландии⁷ и других стран не являются основными источниками права в области обеспечения охраны интеллектуальной собственности в данных государствах, соответствующие нормы закрепляются в специальных законах.

В других странах нормы, предусматривающие уголовную ответственность за нарушение интеллектуальных прав, группируются в одном законодательном акте (кодексе). При этом они, как правило, структурно обособлены и выступают как комплекс положений законодательства об уголовно-правовой охране единого объекта.

Например, Уголовный кодекс Испании 1995 г. содержит главу «О преступлениях, связанных с интеллектуальной и промышленной собственностью, с рынком и потребителями», почти полностью посвященную ответственности за посягательства на интеллектуальные права⁸.

Таким образом, в странах Европы выделяются два основных подхода к структуре правовой регламентации ответственности за преступления против интеллектуальной собственности в странах Европы. Соответствующие нормы либо содержатся в межотраслевых актах, посвящен-

ных той или иной группе объектов интеллектуальной собственности, либо сгруппированы в одном специальном структурном элементе уголовного закона.

Интеллектуальная собственность понимается законодателем в основном как единый объект уголовно-правовой охраны. Это отражено в структуре уголовных законов: при размещении норм об ответственности за преступления против интеллектуальной собственности в едином уголовном законе законодатель группирует их в одном структурном элементе данного закона.

2. Для целей совершенствования уголовно-правового обеспечения охраны интеллектуальной собственности объекты интеллектуальной собственности следует классифицировать на основе выделения сфер использования последней.

Целям совершенствования уголовно-правового обеспечения охраны интеллектуальной собственности удовлетворяет классификация, имеющая непосредственное отношение к характеру общественной опасности посягательств на интеллектуальную собственность. Деление объектов интеллектуальной собственности должно производиться в зависимости от того, в каких общественных отношениях задействован объект интеллектуальной собственности, соответственно, каким общественным отношениям будет причинен вред при преступном посягательстве на данный объект и насколько серьезен будет этот вред.

Из всех объектов интеллектуальной собственности можно выделить их группу, которая создана и предназначена для использования исключительно в предпринимательской деятельности: фирменное наименование; коммерческое обозначение; товарный знак; знак обслуживания; наименование места происхождения товара; секрет производства (ноу-хау).

Во вторую группу в искомой классификации входят объекты интеллектуальной собственности, используемые как в предпринимательстве, так и в других сферах социальной жизнедеятельности, в том числе для удовлетворения личных духовных потребностей, интересов организаций, не занимающихся предпринимательством, и т. д. Соответственно, существенность вреда, причиняемого им преступлением, может касаться как экономических, так и иных отношений.

3. Представляется необходимым расширение уголовно-правового запрета в сфере интеллектуальной собственности с учетом того, что

признаком общественной опасности обладают посягательства на селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, а также средства индивидуализации юридических лиц и предприятий.

Развитие науки и техники, глобализационные процессы, всемирные экологические проблемы обуславливают рост социально-экономического значения результатов интеллектуальной деятельности.

Так, с учетом продовольственных проблем, стоящих перед современным обществом, а также принимая во внимание декларируемую на национальном и международном уровнях борьбу за экологическую безопасность жизнедеятельности человека, можно отметить, что приобретает все большую актуальность вопрос о развитии и охране общественных отношений по созданию и использованию селекционных достижений.

Нельзя не приветствовать принятие Указа Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»⁹. Уже сам факт появления этого документа показывает, насколько важна и актуальна продовольственная сфера для Российской Федерации¹⁰.

В доктрине указано, что необходимо исключить бесконтрольное распространение пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных растений с использованием генетически модифицированных микроорганизмов и микроорганизмов, имеющих генетически модифицированные аналоги.

В данных условиях следует проявить заботу о продовольственной безопасности и развитии агропромышленного комплекса. Решать же эти вопросы придется не за счет увеличения размера площадей, а за счет интенсификации производства, основой которого является внедрение новых сортов растений и новых пород животных¹¹.

Таким образом, селекционные достижения в настоящее время приобрели ценность объекта, способного принести немалый доход правообладателям, а также во многом решить продовольственные и экологические проблемы, стоящие перед обществом.

Бурное развитие компьютерной техники и радиоэлектроники способствует все более широкому использованию другого результата творчества - топологии интегральных микросхем.

Производство и продажа подобных товаров являются высокодоходной коммерческой дея-

тельностью. Прибыль производителей и продавцов электроники растет год от года¹².

Значение результатов интеллектуальной деятельности обуславливает высокую общественную опасность их незаконного использования. Ущерб, причиняемый социальным отношениям посягательствами на исключительные права в отношении этих объектов, как и вред от преступлений против интеллектуальной собственности вообще, заключается в убытках правообладателя, снижении инвестиционной активности, нарушении принципов конкуренции, снижении статуса государства на международной арене и т. д.

Статьей 180 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ) устанавливается ответственность только за незаконное использование товарного знака, знака обслуживания и наименования места происхождения товара.

Между тем, все средства индивидуализации выполняют единую функцию - отличительную. То или иное из этих средств либо их набор приобретают принципиальное значение в зависимости от вида деятельности коммерческой организации и ситуации на рынке. Поэтому в плане маркетинга установить существенную разницу в потенциале средств индивидуализации не представляется возможным. Не случайно законодательно закреплен запрет на регистрацию в качестве товарных знаков обозначений, тождественных или сходных до степени смешения с охраняемыми в Российской Федерации фирменными наименованиями, коммерческими обозначениями, права на которые принадлежат иным лицам (п. 7, 8 ст. 1483 Гражданского кодекса РФ).

Значит, и общественные отношения, в которых играют ту или иную роль средства индивидуализации, могут совпадать. В этом смысле все средства индивидуализации - однопорядковые объекты. Опасность их незаконного использования носит единообразный характер.

4. Представляется рациональным разместить нормы о преступлениях против интеллектуальной собственности в специальном разделе VII¹ УК РФ. Для этого существуют как внутренние, так и внешние предпосылки.

Интересы интеграции России в мировое сообщество обуславливают необходимость унификации, сближения российского законодательства об интеллектуальных правах с международно-правовыми и европейскими правовыми актами.

В странах Европы, где разработан наиболее эффективный уголовно-правовой механизм противо-

действия преступности в сфере интеллектуальной собственности, нормы об ответственности за эти преступления либо закреплены в специальных межотраслевых законах, либо выделены в уголовном законе в специальный, отдельный структурный элемент. В отношении последнего из названных вариантов представляется положительным опыт Эстонии, в уголовном кодексе которой интеллектуальной собственности посвящена специальная гл. 15, при том, что данный кодекс не имеет деления на разделы.

Внутренним поводом подобного изменения законодательства выступает несоответствие расположения норм об уголовной ответственности за нарушение интеллектуальных прав в действующем УК РФ общим принципам построения Особенной части кодекса.

Главный, инвариантный элемент общественной опасности этих преступлений может быть охарактеризован как вред специфическим общественным отношениям, связанным с реализацией интеллектуальных прав.

Учитывая особенности природы интеллектуальной собственности, невозможность отнести посягательства на нее к преступлениям против личности либо к экономическим преступлениям, группировка норм о преступлениях против интеллектуальной собственности в специальном разделе VII¹ УК РФ "Преступления против интеллектуальной собственности" представляется наиболее оптимальным их расположением.

5. Крупный размер деяния и крупный ущерб, причиненный правообладателю, не следует рассматривать как конструктивные признаки преступлений против интеллектуальной собственности в связи с затруднительностью достоверной оценки прав на результаты творчества и средства индивидуализации. Данные признаки должны учитываться при квалификации преступных деяний по признаку "причинение тяжких последствий".

Определение размера деяния при квалификации нарушения исключительных прав должно основываться на эффективных методиках оценки интеллектуальной собственности, которые в отечественной науке и правоприменительной практике пока не представлены.

Наиболее полные пособия на тему оценки интеллектуальной собственности созданы за рубежом и в большинстве своем не переведены на русский язык¹³. Разработанные и применяемые в России методики не учитывают в должной мере современные научные достижения в данной области.

Специалисты в таких сферах, как эконометрика, не привлекаются к изучению экономической составляющей патентной системы.

До тех пор пока указанные проблемы не будут решены, достоверная оценка интеллектуальной собственности, а значит, ущерба правообладателей от ее незаконного использования и размера данных деяний, не представляется возможной.

6. Применительно к уголовно-правовому обеспечению охраны результатов интеллектуальной деятельности представляется логичным исключить из уголовного закона указание на контрафактность экземпляров произведений или фонограмм, в отношении которых осуществляются приобретение, хранение, перевозка (ст. 146 УК РФ), заменив его указанием на материальные носители, в которых выражены данные объекты, если эти действия приводят к нарушению исключительного права. Согласно действующему гражданскому законодательству экземпляры становятся контрафактными в результате именно таких действий (п. 4 ст. 1252 ГК РФ).

Целесообразно исключить избыточный уголовно-правовой запрет, содержащийся в ст. 147 УК РФ и предусматривающий ответственность за разглашение сущности полезной модели и промышленного образца, совершенное до официальной публикации сведений об этих объектах, но после их регистрации и выдачи патента. После внесения сведений об указанных средствах индивидуализации в соответствующие государственные реестры разглашение сведений о них не может быть общественно опасным.

7. С учетом функции предупредительной маркировки в отношении товарного знака или наименования места происхождения товара их неправомерное проставление не может являться способом нарушения чужого исключительного права, в связи с чем данное деяние нельзя рассматривать как преступление против интеллектуальной собственности (ст. 180 УК РФ).

Исключить указание на незаконность разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну, на отсутствие согласия владельца и на субъекта разглашения (ст. 183 УК РФ). Это указание является избыточным, поскольку данные признаки присущи разглашению по Федеральному закону от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

¹ См.: Материал по итогам Всероссийского форума - 2009 «Интеллектуальная собственность - XXI век» // Имущественные отношения в РФ. 2009. № 5 (92). С. 6-17; Баранов В.В., Зимовец О.Е. Формирование страте-

гии управления объектами интеллектуальной собственности отечественных предприятий в инновационной экономике // Управление собственностью. 2007. № 8 (71). С. 45-49; Егоров С.В. Судьба интеллектуальной собственности в России // Научный вестник МГТУГА. 2006. № 101. С. 101-106; Нистратов С.В. Оценка влияния уровня защиты интеллектуальной собственности на экономику РФ // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3, Экономика. Экология. 2008. № 2 (13). С. 239-244.

² Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии по состоянию на 15.05.2003 г. // Федеральный правовой портал «Юридическая Россия» [2002-2006]. URL: <http://law.edu.ru>.

³ Уголовный кодекс Республики Польша / под ред. Л.И. Лукашова, пер. с польск. Д.А. Барилевич. СПб., 2001.

⁴ Уголовный кодекс Швейцарии / науч. ред. и пер. с нем. А.В. Серебренниковой. СПб., 2002.

⁵ Уголовный кодекс Австрии / под ред. С.В. Милюкова, пер. с нем. Л.С. Вихровой. СПб., 2004.

⁶ Уголовный кодекс Итальянской Республики. URL: <http://www.belpaese2000.narod.ru/Italia/ufficiale/penaind.htm>.

⁷ Уголовный кодекс Голландии / под ред. Б.В. Волженкина, пер. с англ. И.В. Мироновой. 2-е изд. СПб., 2001.

⁸ Уголовный кодекс Испании / под ред. и с предисл. Н.Ф. Кузнецовой, Ф.М. Решетникова. М., 1998.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

¹⁰ Власов В.А. Продовольственная безопасность Российской Федерации как обязательное условие обеспечения ее реальной независимости // Юрид. мир. 2010. № 10. С. 9.

¹¹ Русинов Ю.Ю. Селекционные достижения как объекты гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 5.

¹² См., например: Бахарев И. Apple бьет рекорды // ЗАО «Газета.ru»: сайт [1999-2011]. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2010/07/21/3399833.shtml>; Panasonic увеличила годовую прибыль на 60 % // Ассоциация торговых компаний и товаропроизводителей электробытовой и компьютерной техники РАТЭК: сайт [2005]. URL: http://www.ratek.org/cgi/new_design/main.cgi?work=single&type=dir&id=9488; Чистая прибыль Intel подросла с начала года на 29 % // Деловой портал BFM.ru. 2010. URL: <http://www.bfm.ru/news/2011/04/20/chistaja-pribyl-intel-podroslo-s-nacha-la-goda-na-29.html>; Чистая прибыль японской Sony за 9 месяцев 2010-2011 финансового года выросла в 8,2 раза - до 1,58 млрд долл. // Ассоциация торговых компаний и товаропроизводителей электробытовой и компьютерной техники РАТЭК: сайт. [2005]. URL: http://www.ratek.org/cgi/new_design/main.cgi?work=single&type=dir&id=9300.

¹³ А.Н. Козырев называет в числе таковых: Smith G.V., Parr R.L. Valuation of Intellectual Property and Intangible Assets. 3rd Ed., John Willey & Sons, Inc.; Smith G. Valuation of Trademark. John Willey & Sons, Inc. Valuation. 1997.