

# **Вопросы экономики и права**

**№ 1  
2014**

**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, 2014

Подписано в печать 26.12.2013 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 13,02 (14,0). Уч.-изд. л. 15,56. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"



---

**Научно-информационный журнал****В НОМЕРЕ:****ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА****Шохин С.О.** Государственный финансовый контроль в условиях смешанной экономики ..... 7**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО****Савельев В.Н.** Теоретические и методологические проблемы взаимосвязи экономики и права с позиции современной глобалистики ..... 11**Ручкина Г.Ф.** К вопросу о некоторых проблемах правового регулирования деятельности субъектов крупного предпринимательства и экономического права России ..... 15**Веснин В.Р.** Собственность с позиции единства правового и экономического подходов ..... 19**Павлов В.П.** Иные формы собственности в предпринимательской деятельности ..... 22**Глинка В.И.** Особенности правовых режимов объектов предпринимательской деятельности ..... 27**Матвиенко Г.В.** Проблемы правового регулирования внешней торговли товарами в условиях интеграции ..... 31**Никитина Н.А.** Новые требования к раскрытию информации эмитентами информации на рынке ценных бумаг ..... 36**Цуцкова М.Г.** Правовое регулирование эмиссии как комплексной категории права ..... 42**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО****Терехова Е.В.** Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (инвестиционный аспект) ..... 45**УГОЛОВНОЕ ПРАВО****Строков А.А.** Об объективных признаках состава преступления по вовлечению лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста, в антиобщественные действия ..... 50**ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС****Бут Н.Д.** Обеспечение права на свободу экономической деятельности органами прокуратуры ..... 53

---

**ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ****ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА**

<b>Зельднер А.Г.</b> Повышение конкурентоспособности российской экономики в современных условиях .....	61
<b>Герасимова С.В.</b> Оптимизация инновационного развития конкурентоспособности услуг в условиях неопределенности .....	64
<b>Кротов Л.А.</b> Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и бизнеса для интенсивного развития территории и повышения ее конкурентоспособности .....	68

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ**

<b>Михайлов А.М., Петров Н.А.</b> Воздействие изменений в соотношении факторов производства на циклические процессы в экономике .....	73
---	----

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

<b>Волчкова И.В.</b> Особенности управления развитием агломераций в России .....	78
<b>Береснев Ф.А.</b> Использование мониторинга инфраструктурных проектов для оптимизации деятельности российских промышленных предприятий в системе взаимосвязанных инвестиций и производственных операций .....	82
<b>Чечин О.П.</b> Методы и инструменты стратегического управления .....	86
<b>Первакова Е.Е.</b> Методы формирования эффективной корпоративной культуры. Из опыта российских компаний .....	91

**МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ  
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ**

<b>Иванов О.Б.</b> Распространение действия Закона Великобритании о борьбе со взяточничеством на зарубежные (в том числе российские) компании .....	95
<i>Annotations to the Articles</i> .....	101

# **ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

---

- Теория и история государства и права*
- Экономическое право*
- Финансовое право*
- Уголовное право*
- Юридический процесс*

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ\*

© 2014 Шохин Сергей Олегович  
доктор юридических наук, профессор  
заслуженный юрист Российской Федерации  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49  
E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Статья посвящена специфике развития государственного финансового контроля (аудита) в условиях перехода к программно-целевому методу бюджетирования с использованием механизма государственно-частного партнерства. Рассматривается процесс усиления вертикальных связей в системе государственного финансового контроля, корреспондирующий расширению непосредственного государственного участия в хозяйственной деятельности.

*Ключевые слова:* государственный финансовый контроль, финансовое право, программно-целевой метод государственного финансирования, функции и полномочия контрольных органов.

Руководство страной ставит принципиально новые задачи в области управления государственными финансами, а именно задачи все более широкого использования программно-целевых методов бюджетирования с максимальным использованием механизмов государственно-частного партнерства. Такой поворот нуждается в основательном законодательском подкреплении, поскольку действующее законодательство не готово обеспечить юридическую основу для перехода к новым формам финансовых взаимоотношений государства и предпринимательской среды.

В первую очередь, потребуются принципиальный пересмотр, уточнение или детализация ряда положений основополагающего документа, регулирующего правоотношения в сфере бизнеса, а именно Гражданского кодекса Российской Федерации, и внесение в ряд его статей существенных поправок. Имеются в виду ст. 124-127 гл. 5 (общие положения об участии государства в гражданских правоотношениях, иммунитет государства) и, соответственно, ст. 1203 гл. 67; ст. 214-217 гл. 13 (право государственной и муниципальной собственности, приватизация государственного и муниципального имущества); ст. 763-768 § 5 гл. 37 (подрядные работы для государственных и муниципальных нужд); ст. 1027-1040 гл. 54 (коммерческая концессия) и многие другие<sup>1</sup>.

Потребуется адаптация законодательства, регулирующего порядок определения частного

партнера для реализации совместных инвестиционных проектов, выделения под них земельных участков, чтобы избежать многократного участия в конкурсах одних и тех же лиц по одному и тому же поводу.

Изменения в системе управления государственными и муниципальными финансами не могут не потребовать корреспондирующих изменений финансового права, составляющего его юридическую основу. Особенно это касается расходов бюджета, бюджетных инвестиций, трансфертов, субсидий, государственных и муниципальных гарантий, бюджетной отчетности. Необходимо уточнить многие положения банковского регулирования, которые в настоящее время тормозят кредитование среднего и малого бизнеса.

Государственный финансовый контроль также сталкивается с непривычными условиями новой экономической среды. Государство и государственные финансы все больше внедряются в экономику. Соответственно возрастает значение, расширяется сфера полномочий, диверсифицируются функции государственного финансового контроля. Этот процесс наглядно прослеживается в новациях, содержащихся в новом законе о Счетной палате Российской Федерации, принятом и вступившем в силу в 2013 г.<sup>2</sup>

Наиболее значимым новшеством, на наш взгляд, является распространение контрольных полномочий Счетной палаты на негосударственные субъекты финансовой деятельности. Ранее действовавший закон и практика его применения

\* Доклад на научной конференции в Российской академии правосудия 24 января 2014 г.

достаточно жестко ограничивали пределы контрольных полномочий государственными органами, учреждениями и предприятиями, не представляли законных оснований контролировать частные хозяйствующие субъекты. В новом законе уже в первой статье (предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона) прямо указывается, что Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит порядка формирования, управления и распоряжения, кроме государственных, иных ресурсов, “обеспечивающих социально-экономическое развитие Российской Федерации”. Аналогичные положения повсеместно воспроизводятся в перечне задач Счетной палаты<sup>3</sup>.

Какие “иные ресурсы” имеются в виду, кроме как в том числе частные, трудно себе представить. Расплывчатость формулировок дает основание распространять контрольные полномочия Счетной палаты и на частнопредпринимательскую среду. А в условиях активного внедрения программно-целевого метода и государственно-частного партнерства огромная часть бизнес-среды будет напрямую связана с государственными и муниципальными финансовыми и имущественными ресурсами. С одной стороны, это реальный шанс выжить и развиваться, в первую очередь, для среднего и малого бизнеса, с другой стороны, значительная часть негосударственного производства товаров, работ и услуг оказывается под непосредственным контролем уполномоченных государственных органов. Закон прямо говорит об этом в отношении льгот и гарантий, устанавливая одной из задач Счетной палаты “оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценку законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов”<sup>4</sup>.

Специальная статья<sup>5</sup>, устанавливающая область действия контрольных полномочий Счетной палаты и объекты контроля, непосредственно дает право Счетной палате осуществлять внешний государственный финансовый аудит (контроль) в отношении частных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг в части со-

блюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета, договоров об использовании федерального имущества (управлении федеральным имуществом), договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, кредитных организаций, осуществляющих отдельные операции со средствами федерального бюджета, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из федерального бюджета.

При этом ст. 37 Закона устанавливает, что требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, являются обязательными для организаций и учреждений независимо от их подчиненности и формы собственности. То есть нормы Закона не оставляют никаких сомнений в том, что произошел своего рода революционный прорыв: контрольные полномочия Счетной палаты в законодательном порядке распространены на частный бизнес.

Закон 2013 г. также направлен на укрепление вертикальных связей в системе контрольно-счетных и иных контрольных органов. Жесткая вертикаль власти является характерной и необходимой чертой государственно-монополистической организации экономики. Она призвана обеспечивать единообразие принятия решений и их исполнения. В этих целях государственный финансовый контроль как форма обратной связи и механизм обеспечения выполнения всеми хозяйствующими субъектами единых установленных правил должен быть максимально концентрирован и консолидирован.

В соответствии с Лимской декларацией о руководящих принципах финансового контроля (1977)<sup>6</sup> контрольно-счетным органам предписывается уделять особое и первостепенное внимание уровню организации внутреннего контроля на проверяемых объектах, но в российском праве подобных положений ранее не содержалось. Установки Лимской декларации воспринимались только как рекомендации, причем обеими сторонами - как проверяющими, так и проверяемыми. Новый Закон четко относит к функциям Счетной палаты проверку и анализ эффективности внутреннего аудита, осуществляемого в объектах внешнего государственного контроля<sup>7</sup>. Более того, Счетная палата вправе проводить проверки



и анализ работы и отчетности подразделений внутреннего аудита в объектах внешнего государственного аудита, соблюдения требований стандартов внутреннего аудита<sup>8</sup>.

Счетная палата определена Законом в качестве главного методолога в области внутреннего контроля. По обращению подконтрольного объекта она уполномочена оказывать содействие в организации системы внутреннего аудита, методологическую и методическую помощь при разработке стандартов внутреннего аудита<sup>9</sup>.

Особую роль играет установление принципиально новых отношений внутри системы контрольно-счетных органов. С момента их возникновения и далее довольно длительное время они строились на основе неукоснительного соблюдения конституционного принципа федерализма. Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований строго придерживались принципа независимости и невмешательства в контрольную и организационную деятельность друг друга. Изредка проводились равноправные совместные проверки там, где происходило переплетение федерального и регионального финансирования.

Теперь же взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве приобрели легитимную основу<sup>10</sup>. Счетная палата Российской Федерации уполномочена организовывать взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий<sup>11</sup>. Следует напомнить, что самостоятельное составление планов работ является одним из ключевых способов обеспечения независимости организации от внешнего воздействия.

Счетная палата Российской Федерации оказывает контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационную, правовую, информационную, методическую и иную помощь, содействию-

ет в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, т.е. обладает полным набором идеологических инструментов влияния на их содержательную и организационную деятельность<sup>12</sup>.

Более того, Счетная палата Российской Федерации получила механизм прямого воздействия на региональные и муниципальные контрольные структуры, поскольку наделена правом при определенных условиях осуществлять оценку (анализ) деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, давать заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле и рекомендации по повышению ее эффективности<sup>13</sup>.

Совместные проверки и обязательный обмен информацией - важные инструменты усиления взаимодействия между всеми органами государственного финансового контроля и правоохранительными органами. Счетная палата Российской Федерации может привлекать к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий государственные контрольные, правоохранительные и иные органы и их представителей<sup>14</sup>. С другой стороны, контрольные органы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, органы государственной безопасности, правоохранительные органы, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центральный банк Российской Федерации, финансовые, налоговые и иные государственные органы, подразделения внутреннего аудита обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию, необходимую для выполнения ее задач и функций<sup>15</sup>.

Для получения полной и достоверной информации необходим хорошо отлаженный на должном уровне информационный обмен. Закон о Счетной палате предусматривает использование в этих целях современных технологических достижений. Так, среди функций Счетной палаты зафиксировано обеспечение развития и функционирования информационной системы в целях обмена информацией с другими контрольными и надзорными органами, иными государственными органами,

объектами контроля<sup>16</sup>. Среди полномочий Счетной палаты - право получать постоянный доступ к федеральным государственным информационным системам, необходимый для осуществления внешнего государственного контроля, и запрашивать сведения о составе данных ведомственных информационных систем объектов контроля<sup>17</sup>.

Чтобы получаемая в целях контроля информация была пригодна для обработки и анализа, необходимо отражать ее в определенном стандартном формате. Для этого законодательно устанавливается обязательная для всех федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, в том числе негосударственных, но подлежащих контролю, финансовая отчетность, разрабатываемая Счетной палатой Российской Федерации. В свою очередь, достижение и обеспечение единообразия форм и методов контроля реализуется путем разработки и утверждения Счетной палатой Российской Федерации в установленном порядке общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые определяют требования к их структуре и содержанию и утверждаются Коллегией Счетной палаты. Счетная палата также может при определенных условиях проводить анализ соблюдения таких стандартов<sup>18</sup>.

Перечисленные выше изменения направлены в конечном счете на достижение главной цели - повышение эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов и, соответственно, результативности государственного контроля. Полномочия Счетной палаты Российской Федерации в области проведения аудита эффективности также значительно расширены, задачи глубокого анализа экономических процессов, в том числе на уровне финансово-хозяйственной деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, становятся приоритетными. Это требует от органов государственного финансового контроля выхода за рамки традиционного финансового права.

Новые экономические, в том числе финансовые, реалии вынуждают и нас, ученых-юристов, пересмотреть некоторые привычные, устоявшиеся представления, в том числе о структуре российского права. Структурирование правовых норм по отраслям диктуется удобством их использования. В настоящее время мы все больше сталкиваемся с юридическими казусами, требующими комплексного, межотраслевого подхода. Экономика все больше приобретает смешанный характер, публичные и частные интересы все больше переплетаются. Возникающие проблемы не решаются в рамках традиционных отраслей права. Поэтому любая возможность обсудить насущные вопросы отраслей российского права, регулирующих экономические отношения, представляется весьма своевременной.

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. I // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 1994. 5 дек. (№ 32). Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ. Ч. II // СЗ РФ. 1996. 29 янв. (№ 5). Ст. 410; Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 нояб. 2001 г. № 146-ФЗ. Ч. III // СЗ РФ. 2001. 3 дек. (№ 49). Ст. 4552.

<sup>2</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. 8 апр. (№ 14). Ст. 1649.

<sup>3</sup> Там же. Ст. 1, 5.

<sup>4</sup> Там же. Ст. 5, п. 6.

<sup>5</sup> Там же. Ст. 15, ч. 3, 4.

<sup>6</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля 1977 г. // Контроллинг. 1991. № 1. С. 56-65.

<sup>7</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ: Ст. 13, п. 18 // СЗ РФ. 2013. 8 апр. (№ 14). Ст. 1649.

<sup>8</sup> Там же. Ст. 29, ч. 1.

<sup>9</sup> Там же. Ст. 13, п. 17.

<sup>10</sup> Там же. Ст. 13, п. 22.

<sup>11</sup> Там же. Ст. 14, п. 8.

<sup>12</sup> Там же. Ст. 14, п. 9.

<sup>13</sup> Там же. Ст. 14, п. 7.

<sup>14</sup> Там же. Ст. 14, п. 6.

<sup>15</sup> Там же. Ст. 30.

<sup>16</sup> Там же. Ст. 13, п. 25.

<sup>17</sup> Там же. Ст. 14, п. 4, 5.

<sup>18</sup> Там же. Ст. 35.

*Поступила в редакцию 03.12.2013 г.*

---

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ЭКОНОМИКИ И ПРАВА С ПОЗИЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ГЛОБАЛИСТИКИ

© 2014 Савельев Виктор Николаевич  
доктор философских наук, профессор  
председатель отделения РАЕН “Проблемы методологии науки  
и глобализации”, академик РАЕН  
Московский государственный машиностроительный университет (МАМИ)  
107023, г. Москва, ул. Б. Семёновская, д. 38  
E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Рассмотрены отдельные аспекты взаимосвязи и взаимозависимости системы “экономика - право”, представленной в качестве элемента глобальной системы “человек - природа - общество”, а также роль государства как субъекта управления, которая заключается в корректировке объективных явлений.

*Ключевые слова:* мировая экономика, управление и самоуправление, прямые и обратные связи, взаимная ответственность государства и общества.

Основу современной планетарной цивилизации составляют такие направления, как геополитика, геоэкономика, георесурсы, геотехнологии и геокультура. Все эти составляющие как бы окутаны коконом глобальной информационной системы, которая, в свою очередь, оказывает все возрастающее влияние на мировую экономику.

В геоэкономике доминирующую роль играет мировая финансовая система, обеспечивающая развитие регионов и государств, разработку и внедрение инновационных технологий, превосходство одних стран над другими и многообразные взаимодействия с геополитикой. Такая, несколько упрощенная структура *западной модели глобализации*<sup>1</sup> представляет собой некое предельное обобщение огромного множества явлений, включая и те, вокруг которых не утихают споры и научные дискуссии.

Разные науки, исследующие проблемы организации экономического пространства и экономические отношения, в конечном итоге дробятся на многочисленные направления профессиональной специализации, нарушая тем самым принципы системного исследования и даже абстрагируясь от объекта исследования. Их собственные понятия и категории становятся доминирующими. Здесь, как правило, используется синтетическая методология. До какой степени будет развиваться процесс внутренней дифференциации каждой науки, как определить допустимые грани аспектного исследования - вопросы далеко не праздные как для экономики, так и для права.

Противоположностью такого процесса познания является системный подход, ориентированный на законы взаимосвязи и взаимозависимости составляющих универсальной системы “человек - природа (включая космос) - общество”. Системный подход ориентирован на единство и взаимосвязь *движения* (самодвижения), *развития* (саморазвития), *организацию* (самоорганизацию), т.е. ключевые принципы диалектики. Попытки абсолютизировать один из этих принципов, например самоорганизации материи, т.е. синергетики, оказываются малоэффективными. Мы хорошо помним лозунг начала 90-х гг. XX в.: “Рыночные отношения сформируют оптимальную модель экономических отношений”. Был предан забвению основной принцип взаимодействия эволюционирующих систем - иерархический набор обратных связей, который складывается из множества контуров управления и самоуправления. Экономические закономерности, правовые принципы и нормы являются важнейшими регуляторами такого управления. Ориентация не на те методологические основания привела к весьма негативным результатам.

В условиях быстротечности социального времени и скоростных информационных потоков обоснованная система взаимодействия экономики и права позволяет эффективно реагировать на возникающие экономические и социальные проблемы. Они иерархичны по своей сути, могут быть мировыми, региональными и национальными проблемами.

Исследования Всемирного экономического форума (WEF), в которых приняли участие 1592 эксперта из 112 стран, выявили наиболее значимые мировые проблемы, ожидающие нас в 2014 г. Первая - социальная - будет связана с возрастающей социальной, политической и экономической напряженностью на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Вторая - с резким возрастанием разрыва между доходами бедных и богатых людей, т.е. с проблемами соотношения справедливости и собственности. Третья - с последствиями НТР и с новым технологическим укладом, влияющим на рост безработицы и усиления в связи с этим социальной конфронтации. Четвертая проблема зависит от умения планетарного сообщества рационально использовать интернет-пространство, которое интенсивно насыщается информационным кибер-оружием, милитаристскими разработками, востребовано международным терроризмом. Пятая проблема связана с возрастающим влиянием природных катаклизмов, с интенсивным изменением климата, в том числе в результате влияния мировой экономики. По каждому из этих пунктов экономическая и правовая науки должны будут принимать взаимодополняемые решения.

Другой пример: мировая экономика развивается как симбиоз цивилизационных и исторических традиций. В США ориентация делается на англосаксонскую модель экономических рисков и экономического индивидуализма. Здесь может быть быстрый успех и резкий сбой, связанный с негативной экономической или политической новостью. Американская инновационная экономика зависит от рынка акций, механизмов венчурного финансирования и инвестиционных потоков. Правовая система США, претендующая на мировой эталон, призвана обеспечить функционирование англосаксонской модели. Правила и нормы Всемирной торговой организации, Организации экономического сотрудничества и развития, Международной продовольственной и сельскохозяйственной организации, Международного валютного фонда, Всемирного банка и других подтверждают данный тезис. Влияние мировой, и в первую очередь американской, финансовой элиты на эти организации бесспорно.

Судите сами: из 82,7 тыс. транснациональных корпораций, имеющих в мире, 142 ТНК контролируют 30 % мирового производства, 35 % мировой торговли, более 50 % научных от-

крытий лежат в их сейфах<sup>2</sup>. ТНК через свои филиалы могут оказывать воздействие на все стороны жизни зарубежных стран. Попытки упорядочения деятельности ТНК через структуры ООН результата не дали.

Самая значимая сфера - это контроль над мировыми финансовыми потоками. Зоны влияния там тоже поделены между несколькими кланами. Не последнюю роль в этом процессе играет *семейная корпорация Ротшильдов* и их инвестиционный центр "Goldman Sachs" ("Голдмен Сакс"), который перенес свою операционную базу в КНР еще в 2005 г. Ротшильды специализируются на ссудном капитале, контролируют перераспределение благородных металлов, драгоценных камней и антиквариат, формально они владеют 12 млрд долл., а неформально контролируют 16 трлн долл. Ротшильды являются совладельцами ФРС.

Свою лепту в данный процесс вносит *инвестиционный центр Рокфеллеров* "Мерил Линч", которому во время кризиса 2008 г. помог банк Рокфеллеров "Бэнк оф Америка". Рокфеллеры специализируются на операциях, связанных с обменными курсами, контролируют нефтяные ресурсы, ВПК, поставки муки и свинины. С 1941 г. офис Стратегических служб США располагается в Нью-Йоркском центре Рокфеллеров. Эта семья контролирует финансовые потоки в несколько триллионов долларов, также является совладельцем ФРС.

Еще более значимым кланом среди мировых ФПГ является *инвестиционно-финансовая корпорация Морганов-Варбургов*, представляющая интересы англосаксонской аристократии. Только финансовая корпорация JP Morgan Chase раскинула свою сеть в 60 странах мира, ее активы официально превышают 1,8 трлн долл., реально же этот клан контролирует в несколько раз более значимые средства.

Фоновую защиту данной системы обеспечивают *вертикально интегрированные конгломераты масс-медиа* (индустрии развлечений) и *Интернет*. Их по уровню влияния в мире не более 10. Крупнейшими из них являются News Corporation, Time Warner, Disney, Bertelsmann, Viacom, TCI. К ним примыкают 30 крупных международных компаний и несколько сотен более мелких национальных компаний. Совокупный оборот этих структур достигает нескольких триллионов долларов. Они же осуществляют манипуля-

цию общественным мнением, опираясь на разработки подконтрольных научных центров, жонглируя понятиями демократии, политкорректности и толерантности.

Вольно или невольно в этом процессе участвуют религиозные организации, корректирующие ментальные представления человека не бескорыстно, а поглощая, в свою очередь, из мирового ВВП триллионы долларов.

В Европе доминирует германская модель, ориентированная на принципы стабильности, лояльности, надежности и осторожности. Здесь не приветствуется англосаксонский оппортунизм, агрессивность, риски. Государство, а не частные компании, активно участвует в венчурном финансировании, уделяет внимание росту производства, производительности и качеству. В отличие от США, в континентальной модели социальные обязательства определяются бюджетом.

Российская модель организации экономического пространства во многом повторяет германскую версию, следовательно, роль и значение государства в управлении национальной экономики должны возрастать. Данную объективную закономерность правовая наука должна обеспечить соответствующими правилами и нормами. Но на самом деле не так все однозначно. Германская модель (государственность, контроль, социальная защищенность граждан) требует одних действий, а функционирование национальной экономики осуществляется по американским лекалам (приоритет крупных корпораций, эгоизм частного предпринимательства) и требует иных правовых обоснований. Например, обоснования принципов и норм, обеспечивающих приоритет таких понятий, как собственность, индивидуальные права и свободы, экономический человек и его потребности и т.д. В этом симбиозе пока побеждают экономические потребности.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Российскому Федеральному Собранию сделал акцент на значимости важнейшей конституционной нормы: *взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина*.

К сожалению, такого взаимодействия пока не наблюдается, его надо формировать, руководствуясь принципом государственного императива. В настоящее время частный бизнес набрал за рубежом долговых обязательств на сумму 624 млрд долл. США, направляет в офшоры бо-

лее 60 % получаемой прибыли, слабо участвует в инвестиционных проектах внутри страны. Для сравнения: из США в офшоры уходит 4 %, из ЕС - 7 %.

Китайская модель неотделима от принципов плановой экономики, на базе которой развивается новая национальная экономика, ориентированная на сбалансированную модель роста. Ее цель - КНР должна стать, вернее, уже стала, мировым лидером в промышленном производстве. То же можно сказать об индийской модели, только в Индии другая задача - стать мировым лидером в сфере услуг. Оба государства свои задачи пока решают успешно, стремятся сочетать экономические и социальные задачи.

Закономерно возникает вопрос о целевой экономической политике России. Похоже, она была изложена в программной статье С.Ю. Глазьева "О политике опережающего развития в условиях смены технологических укладов"<sup>3</sup>. В ней отмечалось:

- нужна национальная финансово-инвестиционная система, которая обеспечит переток капитала в развитие новых технологий;
- следует создать систему стратегического планирования, выявляющую перспективные направления экономического роста;
- необходимо создать научно-производственные комплексы и соответствующие макроэкономические условия для их функционирования;
- требуется сформировать новые высокоинтегрированные технологии управления, включающие в себя автоматизированное проектирование и автоматизированное управление.

Со всеми указанными положениями любой экономист согласится. Говоря о возможностях технологического прорыва, С.Ю. Глазьев подчеркивает: "Наше государство взяло на себя функции интеллектуального информационного центра регулирования и стратегического планирования развитием экономики". То есть мы видим, что российская модель экономического развития предполагает жесткий государственный императив, обеспечивающий неразрывную связь экономики и права.

В современных условиях, может быть, следует обратиться к опыту прошлых эпох, дать полную свободу малому и среднему бизнесу, создать поощрительные фонды для эффективных предприятий, сократить административный аппарат, усовершенствовать многие подзаконные акты и т.д.

Когда производство в развитых странах сокращается, когда растут объемы услуг и финансовых спекуляций, когда печатные станки продолжают раздувать мировой эмиссионный мешок до запредельных объемов, а потребление развитых стран в 2-5 раз превышает производство, следует говорить о серьезном дисбалансе мировой экономики и о надвигающихся экономических проблемах.

В условиях, когда развитые страны мира потребляют значительно больше, чем производят, когда передовые страны мира живут в долг, говорить о преодолении стагляционных явлений в мировой экономике абсурдно. Именно поэтому усиливается роль государств в управлении экономикой.

Мировая экономика как бы застыла в ожидании замены существующей Ямайской валютно-финансовой модели, но это событие из года в год отодвигается благодаря сетевой структуре управления мировой экономикой, которая представляет собой многослойную и многоуровневую сетевую форму организации мирового экономического пространства, находящуюся под контролем нескольких сотен семей. Ячейки сетевой структуры тесно взаимодействуют, они объединены в союзы и корпорации. В случае если одна, несколько или даже большая их часть дает сбой, контроль над мировой экономикой не утрачивается, происходит целевое перераспределение нагрузки, как в электрических сетях, в нужные зоны и секторы мировой экономики.

Сетевая структура управления мировой экономикой в более скромных масштабах повторяется на региональном и национальном уровнях. Например, в Российской Федерации вариант московской "Рублевки" повторяется в областных

центрах, в небольших городах и даже в сельской местности. Сетевая структура управления мировой экономикой имеет свои подсистемы эффективного манипулирования финансовыми и информационными потоками, которые используются как для обеспечения устойчивого развития одних стран, так и для разрушения экономического потенциала других. Слабой стороной управления сетевой структурой является ее предельная элитарность, отсутствие внятных перспектив развития и ее разрушительное воздействие на мировую цивилизацию.

Сильная сторона заключается в умении эффективно использовать организационные и технологические методики стимулирования частных, групповых и общественных интересов, связанных с удовлетворением разнообразных потребностей человека. Экономика и право должны учитывать эти тенденции, для того чтобы более эффективно организовывать национальное экономическое пространство.

<sup>1</sup> Западная модель глобализации - целенаправленно созданная модель, обеспечивающая экономическое преимущество развитых стран мира. Она по многим параметрам отличается от глобализации, представляющей собой первую фазу переходного периода между индустриальным суперциклом и новым, который формируется в XXI в.

<sup>2</sup> Для справки: в 1939 г. во всем мире было 30 ТНК, в 1970 году - около 7 тыс., в 1995 г. - 40 тыс., в 1998 г. - более 53 тыс. с 450 тыс. филиалов за рубежом, в 2012 г. - 82,7 тыс. ТНК с 810 тыс. филиалов за рубежом.

<sup>3</sup> Глазьев С.Ю. О политике опережающего развития в условиях смены технологических укладов // Вестник РАЕН. 2013. Т. 13. № 1 С. 29-35.

*Поступила в редакцию 01.12.2013 г.*

## К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ КРУПНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА РОССИИ

© 2014 Ручкина Гульнара Флюровна  
доктор юридических наук, профессор  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49  
E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Делается попытка поиска новой правовой конструкции, направленной на эффективное и целостное правовое регулирование деятельности субъектов крупного предпринимательства, осуществляемой не только в частных интересах, но и в интересах социально-экономического развития государства.

*Ключевые слова:* экономическое право, субъекты крупного предпринимательства, социально-экономическое развитие, социальная ответственность, прибыль, внутрихозяйственные фонды, инновационная активность.

Эффективное и качественное использование финансовых ресурсов субъектами крупного предпринимательства оказывает существенное влияние на формирование и развитие инновационной социально ориентированной экономики.

Объективной потребностью социально-экономического развития на современном этапе является расширение рамок частного интереса субъектов предпринимательской деятельности вообще и прежде всего субъектов крупного предпринимательства, выражающегося не только в систематическом получении прибыли, но и в инновационной активности, а также в социальной ответственности.

Аккумуляция и использование коммерческими организациями своих ресурсов на таких направлениях, как финансирование научно-исследовательской деятельности, технологическое обновление производства, реализация социальных проектов, охрана окружающей среды, - важнейшие условия развития современного государства.

В зарубежных странах с успешной экономикой основная доля налоговых отчислений и значительная часть внутреннего валового продукта - до 50-70 % - приходится на субъектов малого предпринимательства. В России ситуация иная: более половины внутреннего валового продукта создается субъектами крупного предпринимательства.

В то же время, в отличие от субъектов малого и среднего предпринимательства, государственная политика в отношении субъектов крупного предпринимательства в России отсутству-

ет. Нормативно не определено понятие субъектов крупного предпринимательства, и, как следствие, деятельность крупнейших субъектов российской экономики, аккумулирующих колоссальные финансовые ресурсы, остается вне государственной политики социально-экономического развития.

С организационной точки зрения, субъекты крупного предпринимательства составляют крупные коммерческие структуры, представляющие собой, как правило, интеграцию коммерческих организаций как одной, так и различных сфер деятельности. К настоящему времени в топливно-энергетическом комплексе, черной и цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, пищевой промышленности, тяжелом и автомобильном машиностроении, телекоммуникационной сфере и на транспорте сформировались крупные многоотраслевые корпорации.

Государство не только не должно терять управление "флагманами" экономики, но и, как показывает мировой опыт, в процессе социально-экономического развития должно опираться на них и в вопросах экономической модернизации, и в решении социальных задач.

Основным принципом, обозначенным в качестве стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития России, является взаимодействие государства, частного бизнеса и общества. При этом государственная политика должна быть направлена на поддержку инициатив субъектов предпринимательской деятельности по участию в развитии социальной

сферы и человеческого капитала. Тем более что закономерности развития постиндустриального общества, связанные, с одной стороны, с возрастанием роли человеческого капитала, научно-техническим прогрессом, а с другой стороны, с увеличением спроса населения на социальные услуги, обуславливают увеличение и социальных расходов современных государств.

Стоит отметить, что за последние сто лет произошло более чем четырехкратное повышение уровня государственных расходов (с 10 % ВВП в конце XIX в. до 40 - 50 % в конце XX и в настоящее время). В основе такого роста лежит наращивание расходов на воспроизводство человеческого потенциала - расходы на образование, здравоохранение, науку, доля которых в структуре совокупного богатства развитых стран составляет 25 % ВВП. Государство уже объективно не способно самостоятельно удовлетворять растущие социальные потребности и финансировать социальную сферу в полном объеме.

С возможностями государства сопоставим финансово-социальный потенциал коммерческих организаций, что выявляет объективную потребность привлечения коммерческих организаций, прежде всего субъектов крупного предпринимательства, к софинансированию решения социальных вопросов общественного развития. Отсутствие государственной политики в отношении субъектов крупного предпринимательства, нормативная неопределенность их понятия оставляет деятельность субъектов, аккумулирующих колоссальные финансовые ресурсы, вне государственной политики социально-экономического развития.

Стоит отметить возрастающее внимание в экономически развитых государствах к определению социальной ответственности коммерческих организаций (корпоративной социальной ответственности) как концепции их участия в решении социальных задач и вопросов общественного развития. Приоритетность темы социальной ответственности выражается в активной заботе о благосостоянии общества, разработке стратегий корпоративной ответственности, реализации социальных программ.

К экономическому росту через социальную ответственность - такой подход положен в основу принятой в 2000 г. Лиссабонской стратегии как программного документа социально-экономического развития Евросоюза<sup>1</sup>.

Корпоративная социальная ответственность и отчетность используются как весьма эффективный инструмент государственной политики. Соответствующее законодательство уже существует в Дании, Швеции, Норвегии, Нидерландах, Франции, Великобритании.

Безусловно ценным является опыт Дании, которая долгое время относится к категории "показательных государств" высокого уровня социального обеспечения. Вслед за Великобританией в Дании в 2008 г. был принят закон, обязывающий все крупные коммерческие организации в дополнение к финансовой предоставлять отчетность о своей социальной деятельности. Принятие данного закона стало частью правительственного плана по развитию и стимулированию корпоративной социальной ответственности.

Организации в своих отчетах должны сообщать сведения о разработанных и применяемых руководящих принципах, стандартах, определяющих социальную политику организаций; о реализуемых социальных программах; предоставлять анализ и оценку результатов такой деятельности. При этом отсутствие какой-либо социальной составляющей в деятельности коммерческой организации также отражается в отчете.

Высокий уровень жизни в Дании, таким образом, достигается не только за счет государственной системы социального обеспечения, но и является результатом социальной деятельности коммерческих организаций. При этом налоговая нагрузка в Дании в среднем выше, чем по Европейскому союзу.

Социальные обязательства коммерческих организаций в соответствии с российским законодательством ограничены рамками социально-трудовых обязательств, а также уплатой обязательных платежей в виде налогов и страховых взносов. Исполнив налоговое обязательство, прибыль коммерческие организации используют по усмотрению участников. Как правило, это выплата дивидендов - от 20 до 60 % прибыли, что применительно к крупным субъектам предпринимательства составляет сотни тысяч миллионов рублей.

Вместе с тем социально-экономическая реальность обуславливает постановку вопроса о достаточности с позиций публичных интересов исключительно методов налоговых изъятий и о необходимости регулирования формирования и использования отдельных фондов денежных



средств коммерческих организаций в целях решения социальных вопросов общественного развития. Применяя все виды, методы, формы и средства государственного регулирования, сочетая стимулирование и обязывание, государство должно воздействовать на внутрихозяйственное распределение и использование денежных ресурсов, остающихся после уплаты налогов и других обязательных платежей, при том, что хозяйствующие субъекты самостоятельно разрабатывают формы, конкретные виды денежных фондов, порядок их образования и непосредственные направления использования.

В данном случае многоуровневая финансовая система государства охватит все денежные ресурсы как на макро-, так и на микроэкономическом уровне в форме различных фондов денежных средств, находящихся в собственности либо государства (централизованная сфера), либо хозяйствующих субъектов (децентрализованная сфера), взаимодействующих и взаимосвязанных. При этом механизм регулирования должен соответствовать принципам рыночной экономики, не ограничивая свободу предпринимательской деятельности, и одновременно отвечать общественным потребностям на данном этапе социально-экономического развития.

Для социального равновесия и решения социальных задач необходимы уточнение социальных функций субъектов крупного предпринимательства, усиление и законодательное закрепление его социальной ответственности, которая должна быть интегрирована в социально-экономическую политику государства.

При современных формах взаимодействия предпринимательства и государства последнее несет ощутимый серьезный ущерб в экономической и социальной сферах.

Необходимо вспомнить, что основным определяющим фактором формирования рыночной экономики явилась приватизация государственных предприятий, представляющих собой крупные хозяйственные комплексы. Одним из важнейших направлений деятельности таких предприятий было проведение активной социальной политики.

Исключительные достижения СССР по государственному управлению крупными производственными комплексами, в том числе их финансами, в настоящее время успешно применяются в экономически развитых странах.

Создавались целевые фонды, в том числе фонды социального развития, отчисления в которые составляли до 30 % распределяемой прибыли предприятия. Средства фонда использовались на строительство жилых домов, детских садов, пионерских лагерей, санаториев-профилакториев, Домов культуры, спортивных баз, лечебных учреждений и других объектов социального назначения. В начале 1990-х гг. пятая часть населения России жила в домах, принадлежащих таким предприятиям; около 75 % крупных и 50 % средних предприятий имели на содержании детские дошкольные учреждения; 70 % крупных предприятий имели на своем балансе медицинские учреждения и т.д. Целевые внутрихозяйственные фонды денежных средств предприятий и объединений представляли собой самостоятельные группы имущества предприятий, объединений, каждая из которых подчинялась соответствующему правовому режиму. Общими признаками правового режима внутрихозяйственных денежных фондов являлись:

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

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

- единый общегосударственный порядок планирования, который интегрировал внутрихозяйственные фонды в единую финансовую систему государства как ее децентрализованный элемент и увязывал их движение с движением общегосударственных публичных фондов (бюджетов);

- единая система государственного контроля их формирования и использования.

Разрушение сложившегося в социалистический период единого механизма социального обеспечения, ориентация его на принципы либерализации и отрицание значения участия коммерческих организаций в решении социальных задач породили хронические проблемы в социальной и экономических сферах.

Вполне очевидно, что в решении социальных задач, стоящих на пути общественного развития, необходимо объединение ресурсов централизованных публичных фондов государства и финансово-социального потенциала коммерческих организаций, прежде всего субъектов крупного предпринимательства, в рамках единой социальной политики государства.

В настоящее время социальная функция, за редким исключением, не свойственна российским субъектам предпринимательской деятельности. В бизнес-сообществе социальная ответственность рассматривается с позиций реализации экономических функций, участие же в решении социальных задач относится скорее к морально-этическим аспектам с акцентом на добровольность такого участия.

К положительным тенденциям следует отнести присоединение организаций - членов Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) к Социальной Хартии российского бизнеса, предусматривающей добровольную публикацию отчетов о социальной деятельности предпринимателей.

Необходимо отметить и инициативу Всемирной организации качества (ВОК), приступившей к реализации программы "Социально ответственные организации России", целями которой выступают: во-первых, выявление организаций, чья деятельность соответствует международно признанным принципам корпоративной социальной отчетности, и, во-вторых, информирование о них заинтересованных сторон. Участие в программе дает возможность организации продемонстрировать свои достижения в социальной деятельности, которая оценивается независимыми экспертами ВОК. Важным представляется и формирование Всероссийского реестра социально ответственных предприятий и организаций, деятельность которых способствует улучшению социального климата своего района, города и региона и вносит позитивный вклад в социально-экономическое развитие.

В то же время в рейтинге стран, применяющих на практике принципы корпоративной социальной ответственности, Россия по-прежнему занимает одно из последних мест.

Зачастую если и реализуется коммерческими организациями социальная деятельность, то связана она с необходимостью формирования деловой репутации, соответствующей стандартам предпринимательской деятельности развитых государств. Так, у ведущих российских коммер-

ческих организаций квота расходов на социальные программы в среднем составляет не более 1 % прибыли, в то время как в развитых странах - 10 % прибыли.

Однако действующее законодательство не отражает отмеченных особенностей российской экономической системы.

Отсутствие должного, отвечающего современным вызовам нормативного регулирования отношений в данной сфере приводит к тому, что в сравнении с зарубежными государствами финансово-социальный потенциал коммерческих организаций используется ограниченно либо не используется вообще. Следовательно, эффективное государственное регулирование экономики в современных условиях должно:

- основываться на том, что ведущая роль в российской экономике принадлежит субъектам крупного предпринимательства, аккумулирующим колоссальные финансовые ресурсы, что требует законодательного определения понятия этих субъектов;

- быть направлено на развитие инновационной активности и социальной ответственности коммерческих организаций, в связи с чем законодательно определить социальные функции субъектов крупного предпринимательства;

- стремиться обеспечивать оптимальный баланс публичных интересов и частных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Думается, что на современном этапе развития назрела необходимость поиска новой правовой конструкции, призванной обеспечить адекватный и эффективный механизм регулирования отношений по распределению внутрисубъектных фондов субъектов крупного предпринимательства, поскольку именно они составляют основу социально ориентированной модели государства. Такой конструкцией, способствующей целостному правовому регулированию, является экономическое право России.

<sup>1</sup> Lisbon strategy for growth and jobs: Towards a green and innovative economy. URL: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm).

*Поступила в редакцию 02.12.2013 г.*

## СОБСТВЕННОСТЬ С ПОЗИЦИИ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОДХОДОВ

© 2014 Веснин Владимир Рафаилович

доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН

Московский государственный индустриальный университет (МГИУ)

115280, г. Москва, ул. Автозаводская, д. 16

E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Рассмотрены отдельные аспекты собственности с позиции разных наук, в том числе правовой и экономической науки, и приведены фрагменты процедур управления собственностью, которое представляет собой сложный экономико-правовой процесс.

*Ключевые слова:* собственность, юридические и экономические отношения по поводу собственности, право собственности, владение, пользование, распоряжение.

Как ни странно, серьезных теоретических работ, посвященных собственности, весьма немного, что, видимо, обусловлено чрезвычайной сложностью и многоаспектностью данной категории, изучаемой не одной, а рядом наук.

Филология, например, помогает узнать, откуда произошло слово собственность (“собъ” по-древнерусски означает нечто отдельное). Этика пытается ответить на вопрос, допустимо ли иметь роскошные особняки и 600-е “Мерседесы”, когда другим буквально нечего есть. Технические и естественные науки объясняют, как устроен и функционирует тот или иной объект собственности. История показывает нам, когда и как она возникла. Психология раскрывает, как люди внутренне относятся к собственности и как обладание ею влияет на их поведение.

Но ни одна из перечисленных наук не отвечает на вопрос, а что же такое собственность. Эту функцию берут на себя право и экономика, привлекая по мере необходимости положения и выводы других областей знания.

В юриспруденции проблема собственности разработана довольно основательно. В экономике дело обстоит хуже. Даже Маркс, целиком посвятивший “Капитал” буржуазной собственности, не расставил всех точек над “i”. В этом необъятном труде нет ни единого раздела, в котором бы специально рассматривался соответствующий категориальный аппарат.

В результате научный мир СССР десятилетиями сотрясали бесконечные споры о том, что такое собственность: является она только юридическим или еще и экономическим отношением; представляет ли она основное отношение спо-

соба производства или основу всех его отношений.

Прояснение проблемы собственности нужно начинать с психологии. Чтобы заявить о каком-то объекте “это - мое”, человек должен прежде такую принадлежность внутренне ощутить, почувствовать, что он сроднен, связан с этим объектом, един с ним. В такого рода ощущениях находится труд создателя. Именно это позволяет человеку считать нечто своей собственностью.

Однако экономика и право изучают не ощущения людей, их субъективные взгляды, а реальные отношения, складывающиеся между ними по поводу тех или иных объектов. В такие отношения, собственно говоря, люди уже вступают, заявляя: “это - мое”! Ведь подобные слова адресуются окружающим, которые, открыто или молчаливо выражая свое согласие (несогласие) с такой постановкой вопроса, признавая или отрицая принадлежность объекта данному субъекту, также становятся участниками отношений собственности. Эти отношения могут быть, а могут и не быть оформлены юридически, ибо основой признания здесь становятся не только нормы права, но и мораль, традиции и пр.

Признанная окружающими и закрепленная тем или иным способом принадлежность объекта субъекту позволяет последнему осуществлять с объектом активные действия. Их совокупность характеризуется как присвоение. Присвоение в юридическом смысле слова (формальное) происходит в виде соответствующего правового акта (купли-продажи, дарения и пр.) и означает приобретение субъектом права владения (физического обладания) им; права пользования (извлече-

ния полезных свойств, получение выгоды); права распоряжения (принятия решений об окончательной судьбе).

Таким образом, юридически собственность представляет собой совокупность (пучок) прав осуществлять операции с теми или иными объектами и получать от этого выгоду. Современная западная наука считает, что главное содержание рыночных сделок состоит не в обмене реальными товарами, а в обмене правами собственности. Автор теории прав собственности, лауреат Нобелевской премии Р. Коуз выделяет, например, их несколько десятков.

Но операции с правами собственности (формальное присвоение) еще не означают их осуществления на практике, т.е. действий с самими объектами. Такие действия уже являются реальным присвоением, которое имеет две стороны - технологическую и экономическую.

С технологической точки зрения, присвоение заключается в непосредственном воздействии на объект собственности с целью его преобразования и извлечения полезных свойств. Экономически присвоение состоит в принятии хозяйственных решений, т.е. в определении направлений и способов организации воздействия на объект, которые принесут наибольшую выгоду.

Прежде, когда собственники сами осуществляли производственный процесс, данные стороны были слиты. Это имеет место и сегодня у мелких предпринимателей, которые сами планируют, сами производят, сами сбывают, сами деньги считают. В крупных фирмах эти два вида присвоения разделены. Технологическое - закреплено за наемными исполнителями; правовое и экономическое - осуществляют в основном собственники и от их имени - менеджеры.

Собственники принимают решения о приобретении или ликвидации предприятий, их производственном профиле, слияниях и поглощениях; управленцы эти решения конкретизируют и воплощают на практике.

Процесс присвоения условий производства в экономическом смысле слова имеет две стороны: стратегическую и тактическую. В первом случае принимаются решения о судьбе производственной системы - направлениях и путях ее создания, использования или преобразования (перепрофилировании, ликвидации и т.п.). Во втором случае решения касаются способов ее эффективного использования (у кого и по каким ценам за-

купать сырье и материалы; кому и как продавать готовую продукцию; сколько платить работникам; как организовывать их труд и пр.). Характер решений (тактический или стратегический) предопределяет объем прав, необходимых для их принятия. Стратегические решения основываются на праве распоряжения, которым обладает только собственник. Тактические же укладываются в рамки компетенции, определяемые правом владения и пользования, коими располагает арендатор.

Нужно иметь в виду, что объем концентрируемых в руках субъекта прав, больший, чем это объективно необходимо для принятия соответствующих решений, не приводит к повышению качества последних и эффективности хозяйственной деятельности. Это обстоятельство, к сожалению, сегодня не учитывается, например, при определении границ приватизации.

В итоге присвоения производственной системы создается некий результат (продукт или услуга), удовлетворяющий потребности людей, который в условиях рыночного хозяйства ассоциируется с определенной суммой денег, вырученных от его продажи, в частности с прибылью. В ней собственность реализуется экономически.

Если хозяйствует собственник, он единолично решает вопрос о ее судьбе. Если хозяйствует не собственник, то в соответствии с договоренностью он делится ими с собственником, а сам присваивает лишь причитающуюся ему часть.

Принятие субъектом решений о распределении и использовании результатов производства (на расширение дела, личное потребление, благотворительность, резерв и т.п.) означает их присвоение.

Присвоение (соответственно, и собственность) можно рассматривать с разных точек зрения. Прежде всего, основанием классификации собственности (процесса присвоения) может быть степень реального обобществления имущества. Она характеризуется количеством связанных с ним субъектов хозяйственной деятельности.

Низкий уровень обобществления имеет место в том случае, если объектом собственности является небольшое предприятие. Поскольку на его создание и эксплуатацию не требуется крупных средств, оно может находиться в индивидуальной собственности. Средний - характерен для группы предприятий, образующих производственный комплекс. На его создание и эксплуатацию требуются средства, которыми, как правило, об-

ладать ни один субъект в отдельности не может. Поэтому речь об индивидуальной собственности здесь уже идти не может. Требуется объединение средств нескольких лиц, в результате чего возникшая собственность становится их общей (групповой). Групповая собственность воплощается, прежде всего, в акционерной форме, которая позволяет концентрировать ресурсы, необходимые для внедрения достижений НТР, реализации крупных проектов, оказывающих существенное влияние на положение общества. Наконец, высший уровень обобществления связан с экономикой в целом. Он существует в виде совокупности элементов народнохозяйственного комплекса, которые обслуживают все общество, оказывают решающее влияние на экономику в целом, обеспечивают социальную безопасность. Здесь может идти речь только о собственности общенародной (региональной). Поскольку народ в целом или жители отдельной территории не могут на практике реализовать себя как собственники, они доверяют (добровольно или принудительно) выполнять эту функцию представительному органу - государству и его структурам. В результате общенародная собственность получает правовую форму государственной, существующей у нас в виде федеральной и муниципальной собственности.

Итак, исходя из количества субъектов, можно говорить об индивидуальной или общей (иму-

щество принадлежит двум и более лицам физическим или юридическим лицам) собственности, такая собственность бывает групповой и общенародной, а исходя из характера взаимосвязи между участниками, - о долевой и совместной собственности.

Особенности отношения собственника с внешним окружением позволяют рассматривать собственность как частную и не частную.

Основным значением термина "частный" является не "индивидуальный", а "суверенный". Это означает, что ни одна внешняя неэкономическая сила не может навязывать частному собственнику определенное поведение. Таким образом, юридически частная собственность означает, что ее субъект вправе, исходя из своих интересов, принимать любые хозяйственные решения, не противоречащие действующему законодательству.

В заключение нужно заметить, что в XIX столетии, когда основу экономики составляли мелкие предприятия, принадлежащие отдельным физическим лицам, и групповой собственности не существовало, понятия "частная собственность" и "индивидуальная собственность" были тождественными. Частная собственность могла быть только индивидуальной; сегодня же это не так, но по традиции многие подменяют одно понятие другим.

*Поступила в редакцию 03.12.2013 г.*

## ИНЫЕ ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2014 Павлов Владимир Павлович  
доктор юридических наук, профессор  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
125993, г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49  
E-mail: elena-mikhaylovna@yandex.ru

Рассматриваются вопросы содержания иных форм собственности и актуальности правового оформления полной спецификации форм собственности в предпринимательской деятельности.

*Ключевые слова:* собственность, проявления собственности, право собственности, ограниченные вещные права, классификация форм собственности, функциональная структура форм собственности.

### **1. Собственность и право собственности**

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (далее - ГК РФ) в ст. 212 лишь упоминает об иных формах собственности, не раскрывая их конкретного содержания, а проект изменений и дополнений в ГК РФ (далее - Проект) исключает даже упоминание о них. В качестве обоснования такой новации приводятся доводы о том, что в действительности существуют только частная и публичная собственность. Разновидностью последней является государственная и муниципальная собственность. Иных же форм собственности, кроме перечисленных в законе, нет и быть не может, а содержание п. 1 ст. 212 ГК РФ - вынужденная калька п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, которую предлагаемый Проект исправляет в силу надуманности иных форм собственности.

Детальный анализ гл. 13 ГК РФ позволяет сделать выводы, отличающиеся от вышеизложенных.

Первое, на что следует обратить внимание, - это неоднозначность используемого терминологического аппарата. В п. 1 ст. 209 ГК РФ законодатель некорректно отождествляет различные категории - "собственность" и "право собственности". Согласно данной формулировке, если названная совокупность прав принадлежит определенному лицу, то это лицо является одновременно и собственником, и обладателем права собственности на вещь.

Еще Гегель убедительно доказал, что собственность - это личностная характеристика, содержанием которой является совокупность навыков действий лица с вещью. Будучи объективной, внеправовой категорией, собственность на-

ходится вне сферы правового регулирования, но должна учитываться при правовом регулировании имущественных отношений через институт права собственности. Например, можно обладать правом собственности на вещь, но не иметь навыков обращения с нею. И наоборот, имея необходимые навыки, не имея статуса правообладателя вещи и в силу объективной необходимости вступать в договорные отношения с правообладателем для извлечения полезных свойств из вещи.

Различие и зависимость права собственности от собственности отражены в законодательстве путем ограничения прав обладателя права собственности на вещь, который в силу ряда причин не имеет навыков действий с этой вещью, т.е. не является собственником.

Например, законодательство допускает возможность любому лицу приобретать и иметь на праве собственности автомобиль. Однако до той поры, пока это лицо не освоит навыки вождения и не подтвердит эти навыки на квалификационном экзамене в органах ГАИ, использовать автомобиль собственными силами по прямому назначению ему запрещено законом.

Нельзя не отметить, что ряд цивилистов уже обращали внимание на заложенное в ст. 209 ГК РФ противоречие. М.И. Кулагин относит отождествление собственности и права собственности в его вещно-правовой оболочке к наиболее распространенной методологической ошибке<sup>1</sup>. А.Е. Черноморец предлагает разделить эти понятия<sup>2</sup>. Однако, по мнению К.И. Скловского, трудности, которые останавливают многих исследователей при попытках разделить понятия "собственность" и "право собственности", являются

неразрешимыми. Поэтому, несмотря на обоснованную позицию А.Е. Черноморца, К.И. Скловский предлагает считать их тождественными<sup>3</sup>.

Следует отметить, что еще большие трудности возникают при отождествлении рассматриваемых понятий.

Действительно, содержание п. 1 ст. 212 ГК РФ вызывает вопрос: что предлагает классифицировать законодатель - право собственности или собственность? Заголовок статьи настраивает на классификацию права собственности по субъектному составу. Однако в содержании названной статьи говорится о возникающих в результате деления формах собственности, а не о формах права собственности. Устранить данную неопределенность позволяет содержание п. 2 ст. 209 и п. 3 ст. 212 ГК РФ, согласно которым функционально объем прав, т.е. формы права собственности зависят и от характера имущества, и от субъекта права собственности.

Исследуя конституционное положение об иных формах права собственности на основе анализа законодательства иностранных государств, В.А. Кикоть приходит к обоснованному выводу о том, что, в отличие от отечественного законодателя, который в ГК РФ ограничился классификацией форм права собственности по субъектному составу, западное законодательство идет по пути классификации форм права собственности по всем трем элементам, составляющим правоотношение собственности. Так, учитывая особенности владения, пользования и распоряжения такими объектами, как земля, водные ресурсы, воздушное пространство, соответствующие кодексы (земельный, водный, воздушный) следует рассматривать как нормативное закрепление иных форм права собственности при классификации форм права собственности по объектному составу<sup>4</sup>.

С учетом того обстоятельства, что современное производство является общественным и глубоко дифференцированным по функциям, которые выполняет каждый из участников совместного труда, производится дифференциация форм права собственности по содержанию правоотношений собственности. При этом каждый участник производственного процесса, реализуя на рабочем месте свои навыки (собственность), становится частичным собственником вновь созданного продукта.

Классификация форм права собственности по функциональному признаку имеет давнюю тра-

дицию в российском законодательстве. Так, в т. X Свода законов Российской империи в ст. 423 и 432 дается определение полного и неполного права собственности, различие между которыми состоит в разном объеме функций, которые вправе реализовывать правообладатель. В ныне действующей ст. 216 ГК РФ представлен неполный перечень функционально распределенных между разными лицами частичных форм права собственности, обозначенных как ограниченные вещные права.

Естественно, что для правоприменительной практики необходима полная структура элементарных форм собственности, которая объективно складывается сегодня и может сложиться в будущем в процессе совместной экономической деятельности субъектов. Матричная модель такой структуры, с наложением правовых ограничений на объемы их реализации известна<sup>5</sup>. На отсутствие нормативного закрепления полной спецификации прав собственности как фактор, препятствующий защите экономическими агентами своих прав в суде, указывают ряд авторов<sup>6</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что отрицание законодателем иных форм права собственности имеет не абсолютный характер - оно относится только к их классификации по субъектному составу.

Давая, в целом, оценку применимости понятийного аппарата гражданского права к отношениям собственности в предпринимательской деятельности, М.И. Кулагин приходит к следующему выводу: "Цивилистические определения собственности обычно отождествляются с соответствующими определениями собственности, содержащимися в гражданских кодексах (с теми оговорками, что гражданско-правовые полномочия собственника "социально связаны" и что это определение не должно распространяться на сферу промышленности и торговли)"<sup>7</sup>.

## **2. Экономическая обусловленность существования функционально распределенных форм собственности**

Следуя гегелевскому определению собственности, необходимо признать, что функциональные формы собственности определяются исторически сложившимся способом производства продукта. Действительно, средневековый ремесленник имел полный объем навыков по изготовлению вещи на продажу и ставил на товаре личное клей-

мо. В его лице совпадали и собственник, и обладатель права собственности на товар.

Однако уже в те времена массовое производство требовало иной функциональной организации. Так, в иконописных артелях одни мастера писали все, кроме лица (“лика”), и назывались “доличниками”, а другие писали только лики и назывались “личниками”. Третьи занимались золочением икон (“позолотчики”)<sup>8</sup>.

Существует предположение, что многочисленность подписанных Рубенсом работ (которые исчисляются тысячами) обусловлена большой помощью, которую художнику оказывали его ученики. Для холстов большого размера сам мастер выполнял только первоначальный эскиз композиции и наносил краски на те участки, которые требовали особой проработки. Зачастую он представлял клиентам миниатюрный гризайльный эскиз будущего холста и, получив их одобрение, доверял его исполнение подмастерьям<sup>9</sup>.

В отличие от ремесленника, который в процессе цехового обучения осваивал все операции по производству товарного продукта, в современном глубоко дифференцированном по операциям крупном машинном производстве работник имеет профессию токаря, фрезеровщика, штамповщика, регулировщика и т.д., которая позволяет ему участвовать в коллективном производстве сложного продукта (например, автомобиля), но недостаточна для единоличного производства продукции. По этой причине применение средневекового института права собственности, в основу которого положено отождествление собственника и лица, наделенного правом собственности, возможно только с той поправкой, что в качестве собственника произведенного продукта выступает весь трудовой коллектив, каждый член которого обладает частичной, функционально определенной формой собственности, обусловленной его профессиональной подготовкой и местом в производственном процессе.

Однако именно указанную поправку не учитывают некоторые цивилисты, пытаясь отождествить категории “собственность” и “право собственности” и отказывая трудовому коллективу в праве собственности на созданный его трудом товарный продукт.

Анализируя структуру отношений монополистических объединений начала XX в., В.К. Райхер приходит к следующему выводу: “Отношения собственности все чаще и чаще преломля-

ются в период империализма сквозь призму обязательственного права, а сплошь и рядом прямо вступают в обязательственно-правовых формах. Если ранее обязательство было по преимуществу одним из “способов приобретения собственности”, то в этот период оно становится в значительно возрастающей мере и одной из форм существования собственности”<sup>10</sup>.

Современное состояние функциональной распределенности права собственности между несколькими юридическими лицами, объединяющими свои усилия для совместного ведения предпринимательской деятельности, демонстрирует Б.И. Пугинский: “Увеличение объемов производства и насыщение рынка резко повысили значение сбытовой функции, повлекли подчинение производителя задаче реализации товара... Сегодня не товаропроизводитель определяет количество и разновидность продукции, изготавливаемой на принадлежащем ему оборудовании, а торговые посредники, непрерывно следящие за конъюнктурой рынка. При этом организационные договоры между производителями и сбытовиками направлены на регламентацию будущих имущественных отношений сторон и носят, как правило, долгосрочный или бессрочный характер”<sup>11</sup>.

Развивая вышеприведенную мысль применительно к ТНК конца XX в., М.И. Кулагин приходит к следующему выводу: “Каждая в отдельности страна может воздействовать с помощью своего законодательства и административных мер не на всю транснациональную корпорацию, а только на ее часть, функционирующую в пределах ее государственных границ, если только здесь не располагается штаб-квартира компании. В этой ограниченности правового воздействия и коренится его неэффективность. Повысить ее возможно только путем регламентации деятельности центра управления ТНК - материнской или головной компании. Однако регулирование деятельности ТНК - регулирование особого рода. Сама по себе транснациональная компания не является единым субъектом права, она представляет собой организацию нескольких (иногда десятков, а то и сотен) самостоятельных в правовом отношении юридических образований”<sup>12</sup>.

Подчеркивая актуальность исследований М.И. Кулагина для понимания структуры отношений собственности в современной России, Е.А. Суханов дает им следующую оценку: “Среди тенденций, связанных с правом собственности



ти, автор отмечает уменьшение роли индивидуальной и возрастание значения ассоциированной, а также государственной собственности, дальнейшее умножение всякого рода ограничений права собственности, появление новых объектов вещных прав в связи с развитием науки, техники и рыночных отношений, обострение конфликта собственности и власти в рамках акционерного общества<sup>13</sup>.

Таким образом, структура ассоциированно-го собственника, оформленная в виде нескольких формально независимых юридических лиц, все чаще используется как инструмент борьбы личного коммерческого интереса не только с правами непосредственных кредиторов, но и с общественными интересами в целом, так как, кроме ограничения предпринимательского риска, зачастую преследуется цель уклонения от уплаты налогов, от исполнения предписаний инвестиционного и антитрестовского законодательства.

Осознавая опасность для национальных интересов тактики внутренних трансакций материальных и финансовых ресурсов ТНК, оформляемых в качестве гражданско-правовых сделок независимых юридических лиц, западная судебная доктрина выработала концепцию “снятия корпоративной вуали”. По сути, она означает следующее: для целей рассматриваемого спора (и только для этих целей) суд признает, что компания не является отдельным от контролирующего ее лица субъектом права, т.е. атрибутирует этому лицу обязательства и (или) права компании<sup>14</sup>.

В связи с изложенным возникают вопросы об организации эффективного контроля за деятельностью ТНК после признания в 2007 г. утратившим силу Федерального закона “О финансово-промышленных группах” и отменой вследствие этого государственной регистрации финансово-промышленных групп и ведения государственного реестра финансово-промышленных групп. Бывший в то время зампред комитета верхней палаты парламента по экономической политике Владимир Гусев так прокомментировал это событие: “Участники таких групп теперь регистрируются как отдельные юридические лица”<sup>15</sup>.

### 3. Выводы

Нетрудно проследить причинно-следственную связь между нежеланием законодателя признавать объективно складывающиеся в предпринимательской деятельности формы собствен-

сти, облекать их в правовые формы и последствиями для экономики страны такой позиции:

1. Подрыв национальной экономики ТНК с иностранным базированием. По мнению М.И. Кулагина, “свокорыстная деятельность ТНК породила множество проблем. ТНК стараются скрыть точную информацию о своем финансовом положении и о своих операциях. Кроме того, эти характеристики непрерывно изменяются”<sup>16</sup>. При очевидной необходимости наднационального регулирования деятельности ТНК практическое решение этой проблемы неоднозначно. Так, остается открытым вопрос о соотношении национальных интересов и интересов мировых монополий в правовом регулировании деятельности ВТО, в числе участников которой оказалась и Россия.

2. Снижение мотивации к труду работников, отстраненных от участия в прибыли предприятия. Как следствие - невысокая производительность труда на отдельных предприятиях и наблюдаемое в последнее время снижение темпов роста ВВП по стране<sup>17</sup>.

3. Деграция ранее конкурентоспособных на мировом рынке отраслей отечественной промышленности. Так, ВПК России сорвал контракт с Индией стоимостью 1,4 млрд долл. на поставку переоснащенного авианосца “Викрамадитья”. Индия должна была получить авианосец осенью 2008 г., а фактическая передача заказчику состоялась 16 ноября 2013 г. Причиной срыва явился тот факт, что у “Севмаша”, которому поручили переоснащение, не было опыта строительства авианосцев (все советские авианесущие корабли были построены в Николаеве на Украине). В итоге Россия потеряла на ремонте около 1 млрд руб.<sup>18</sup>

<sup>1</sup> Кулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. URL: [http://civil.consultant.ru/elib/books/6/page\\_33.html](http://civil.consultant.ru/elib/books/6/page_33.html).

<sup>2</sup> Черноморец А.Е. Некоторые теоретические проблемы права собственности в свете Гражданского кодекса РФ // Государство и право. 1996. № 1. С. 96-99.

<sup>3</sup> Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 1999. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Кикоть В.А. Вступительная статья к кн.: Лазар Я. Собственность в буржуазной правовой теории / пер. с нем. В.П. Рассохина, В. Марченко; авт. предисл. В.П. Рассохин; науч. ред. и авт. вступ. ст. В. А. Кикоть. М., 1985. С. 5-22.; Кикоть В.А. Краснов Н.И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1961; Советское государство и право. 1963. № 1. С. 143-144.

<sup>5</sup> См.: Павлов В.П. Проблемы теории собственности в российском гражданском праве: монография. М., 2000.

<sup>6</sup> См.: *Фомина О.А.* Влияние экономических интересов собственников факторов производства на процессы инвестирования // Вопросы экономики и права. 2013. № 9. С. 66; *Королева О.В., Перегудова Л.В.* Институциональное регулирование инновационной деятельности торговых организаций // Вопросы экономики и права. 2013. № 10. С. 56.

<sup>7</sup> *Кулагин М.И.* Избранные труды по акционерному и торговому праву. (Подробнее об этих концепциях см.: *Лазар Я.* Собственность в буржуазной правовой теории. С. 49-50, 56-57.)

<sup>8</sup> См.: *Сергеев Ю.П.* Секреты иконописного мастерства. Библиотечка "Юного художника". Выпуск первый. М., 2000. URL: <http://www.nesuset.narod.ru/ico/books/sergeev>.

<sup>9</sup> См.: Петер Пауль Рубенс. Url: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D1%83%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D1%81,%D0%9F%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80\\_%D0%9F%D0%B0%D1%83%D0%BB%D1%8C#.D0.A2.D0.B2.D0.BE.D1.80.D1.87.D0.B5.D1.81.D0.BA.D0.B0.D1.8F\\_.D0.BC.D0.B0.D0.BD.D0.B5.D1.80.D0.B0](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D1%83%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D1%81,%D0%9F%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80_%D0%9F%D0%B0%D1%83%D0%BB%D1%8C#.D0.A2.D0.B2.D0.BE.D1.80.D1.87.D0.B5.D1.81.D0.BA.D0.B0.D1.8F_.D0.BC.D0.B0.D0.BD.D0.B5.D1.80.D0.B0)

<sup>10</sup> *Райхер В.К.* Гражданско-правовые системы антагонистических формаций // Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С. 280-310. URL: <http://www.twirpx.com/signup>.

<sup>11</sup> *Пугинский Б.И.* Коммерческое право России. М., 2013. С. 61, 309.

<sup>12</sup> *Кулагин М.И.* Указ. соч.

<sup>13</sup> *Суханов Е.А.* Предисловие // Кулагин М.И. Указ. соч.

<sup>14</sup> Срывая покровы. Доктрина "снятия корпоративной вуали" в зарубежных странах и в России. URL: [http://www.roche-duffay.ru/articles/corporate\\_veil.htm](http://www.roche-duffay.ru/articles/corporate_veil.htm).

<sup>15</sup> См.: *Лантев В.А.* Предпринимательские объединения: холдинги, финансово-промышленные группы, простые товарищества. М., 2008. URL: [http://books.google.ru/books?id=se3OogyA7VsC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=%D0%BE%D1%82%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%D0%BE+%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BF%D0%B0%D1%85&source=bl&ots=WFsN2gg3Ab&sig=QF1uOJQD6e\\_zITCiHD1gHDCWxUY&hl=ru&sa=X&ei=sF3rUpTICcfP4QSD6YGACA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=%D0%BE%D1%82%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BF%D0%B0%D1%85&f=false](http://books.google.ru/books?id=se3OogyA7VsC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=%D0%BE%D1%82%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%D0%BE+%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85+%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BF%D0%B0%D1%85&source=bl&ots=WFsN2gg3Ab&sig=QF1uOJQD6e_zITCiHD1gHDCWxUY&hl=ru&sa=X&ei=sF3rUpTICcfP4QSD6YGACA&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=%D0%BE%D1%82%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BF%D0%B0%D1%85&f=false)

<sup>16</sup> *Кулагин М.И.* Указ. соч.

<sup>17</sup> См., например: *Муртазина Г.П.* Институциональные ловушки потребления человеческого капитала // Вопросы экономики и права. 2013. № 7. С. 57.

<sup>18</sup> URL: <http://vestnik-evropy.squarespace.com/all-articles/2011/3/10/-19912008.html>.

Поступила в редакцию 03.12.2013 г.

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ОБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2014 Глинка Владлен Игоревич

кандидат юридических наук, доцент

адвокат

Московская гуманитарно-техническая академия

115201, г. Москва, 2-й Котляковский пер., д. 1, стр. 10

E-mail: Glinka05@mail.ru

Исследуются вопросы зависимости хозяйственного оборота от объектов гражданских прав, которые в нем участвуют, и их правовых режимов. Делается вывод, что на развитие промыслов влияют не только субъективные права предпринимателей на имущество и имущественные права, но и неустойчивость оборотоспособности последних.

*Ключевые слова:* хозяйственный оборот, оборотоспособность объектов гражданских прав, предпринимательская деятельность.

Сущность предпринимательской деятельности предполагает ее тесную связь с оборотоспособностью объектов (вещей) и обязательств. К первым Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), помимо имущества, наличных и безналичных денежных средств, ценных бумаг, относит работы и услуги, охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность), нематериальные блага.

Ко вторым в составе имущественных прав относятся обязательственные права, являющиеся полноправными участниками гражданского оборота и обладающие, как и имущество, способностью “двигаться”. (С позиции семантики термин “оборот” достаточно многозначен. Если обратиться к Толковому словарю русского языка С.Н. Ожегова<sup>3</sup>, то можно найти десять разных значений понятия “оборот”. Наиболее близкий для гражданского оборота смысл заложен в объеме понятий “обращение”, “движение”.)<sup>1</sup> Например, оборотоспособность права требования в результате эволюционирования от римского обязательства строго личного характера приобрела безграничную активность в современном гражданском обороте<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что термин “гражданский оборот” не имеет легальной дефиниции, он активно используется в нормах гражданского законодательства и досконально исследован цивилистической наукой. (Следует отметить, что наука

гражданского права не имеет однозначного определения данного юридического и экономического явления. В царский и советский периоды концептуальный подход к определению гражданского оборота разделял ученых, стоящих на двух разных позициях. Одни гражданский оборот представляли как совокупность юридических фактов, другие - как совокупность отношений. Взгляды современных исследователей также не отличаются единством, и под гражданским оборотом предлагается понимать, например, оборот вещных и обязательственных прав.)<sup>3</sup> Вот как он был описан в конце XIX в. К.П. Победоносцевым во введении к Курсу гражданского права: “Мы живем в такое время, когда имущество, вещи и ценности находятся в постоянном движении, в обращении между людьми, и собственность служит не столько целью приобретения, сколько средством для приобретения новых вещей и ценностей”<sup>4</sup>.

Тем не менее следует помнить, что речь идет о неодушевленных объектах, лишенных сознания и воли, что предполагает невозможность их самостоятельного движения. Здесь можно говорить только об опосредованной, пассивной, способности к обороту, через волевые действия субъектов, наделенных правом совершать в отношении объектов юридически значимые действия. Соответственно, гражданский оборот есть не что иное, как совокупность действий уполномоченных субъектов, направленных на движение объектов

гражданских прав. В нашем случае речь идет о действиях предпринимателей, которые осуществляют оборот с целью получения прибыли. Тогда наиболее важным элементом в правовом режиме любого объекта для бизнеса является его оборотоспособность<sup>5</sup>.

В зависимости от степени участия определенного вида имущества в гражданском обороте определяется его привлекательность для рынка, и тогда уже можно говорить о предпринимательском или хозяйственном обороте. Для бизнеса представляет интерес имущество, соответствующее требованиям одного из основных начал гражданского права, сформулированного в п. 3 ст. 1 ГК РФ, - товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации. И наоборот, не представляет интереса имущество, на которое федеральный законодатель, вопреки презумпции полной оборотоспособности, декларированной ст. 8 Конституции РФ, во исполнение п. 3 ст. 55 Конституции РФ установил запрет или ограничение, так как его оборот может причинить вред государству, нравственности, жизни и здоровью граждан, природным ресурсам и культурным ценностям<sup>6</sup>.

В некоторых случаях государство временно изымает из оборота имущество, которое не может каким-либо образом повлиять на безопасность страны, а тем более на здоровье граждан и их нравственность. Так, таможенное законодательство устанавливает запрет на пользование и распоряжение имуществом до завершения его таможенного оформления. При этом, как указал Конституционный Суд РФ в своем Определении<sup>7</sup>, речь идет не о лишении права собственности на перемещаемое имущество, а о соблюдении специального, разрешительного порядка перемещения товаров через таможенную границу, когда последнее не может быть допущено в оборот до завершения оформления.

Существуют обстоятельства, когда государство в лице уполномоченных органов (например, Роспотребнадзора, Санитарно-эпидемиологической службы) уже не временно изымает из оборота имущество (товар), руководствуясь вышеуказанными причинами, т.е. в связи с возможностью объекта хозяйственного оборота причинить ка-

кой-либо вред как государству, так и третьим лицам. В этом случае речь идет о том самом предпринимательском риске, который заложен в любом промысле<sup>8</sup>.

Правовой режим, а значит и оборот имущества и имущественных прав, во многом зависит от субъектов, коим данные объекты принадлежат на праве собственности или ином ограниченном праве. Например, закон может выделять отдельных лиц или их группы, обладающие правом собственности или иным вещным правом на объекты, оборот которых не является свободным. Здесь можно увидеть некоторое неравенство участников хозяйственного оборота, так как в зависимости от их статуса не все обладают правом равного доступа к возможностям по передаче благ, заложенных в нормах позитивного права. Например, согласно Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ “Об использовании атомной энергии” и Перечню ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, утвержденному Указом Президента РФ от 27 апреля 2007 г. № 556 “О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации”, только Российская Федерация может осуществлять право собственности на ядерные материалы. Сюда же можно отнести Перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена, утвержденный Указом Президента РФ от 22 февраля 1992 г. № 179 “О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена”, который содержит ограниченное число видов продукции (работ, услуг), имеющих в основном оборонное значение и связанных с обеспечением здоровья и жизни граждан<sup>9</sup>. Только для граждан доступен обмен имущества по договору пожизненной ренты (п. 1 ст. 596 ГК РФ) или пожизненного содержания с иждивением (п. 1 ст. 601 ГК РФ). Передача комплекса исключительных прав возможна между коммерческими организациями и гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей (п. 3 ст. 1027 ГК РФ). Переход имущества, не имеющего наследников ни по завещанию и ни по закону, происходит в пользу только государства (п. 2 ст. 1151 ГК РФ).

Законодатель установил возможность одновременного изменения правового режима различных объектов гражданских прав в результате одной сделки - договора купли-продажи предприятия. Имеется в виду предприятие, которое, согласно ст. 132 ГК РФ, рассматривается правом как единый объект гражданских прав, хотя при этом включает в себя разнородное имущество и имущественные права: вещи, права требования, долги, исключительные права. Такой подход наиболее удачен, так как продажа предприятия по объектно значительно снизит стоимость по сравнению со стоимостью всего имущественного комплекса, ценность которого заключается не столько в имуществе и имущественных правах, сколько в налаженном производстве, способном обеспечить достижение единой хозяйственной цели, т.е. сразу после смены собственника приносить прибыль.

В российском праве все указанные в ст. 128 ГК РФ объекты потенциально оборотоспособны и в отношении к ним допустимы юридически значимые действия, в том числе предпринимательские сделки. Соответственно, по отношению к изъятым из оборота объектам не могут применяться правила договора, так как оборотоспособность имущества и имущественных прав выступает первичным условием их появления на рынке, несоблюдение которого обязательно приведет к признанию любой сделки с такими объектами ничтожной. Такое положение присуще не всем правовым порядкам, и оборотоспособность объекта гражданских прав там никак не связана с действительностью сделки. Например, в англо-американском общем праве оборотоспособность имущества не считается реквизитом или неотъемлемым условием объекта договора. Согласно существующей концепции, объект договора отличается от цели договора. Для признания любого имущества объектом сделки оно должно иметь три атрибута: обещанный предмет должен быть возможным, определяемым или определенным и индивидуализированным. Следовательно, отсутствие оборотоспособности, аморальность, незаконность предмета обещания не лишает его способности быть объектом договора<sup>10</sup>.

В предпринимательской деятельности также следует учитывать, что смена собственника мо-

жет изменить не только субъективную принадлежность объекта. В некоторых случаях внешняя природа объектов при смене собственника остается неизменной, а вот правовой режим меняется и вместе с ним изменяется оборотоспособность.

Субъективные права нового собственника, его деятельность, если она запрещена другим участникам гражданского оборота, могут влиять на правовой режим и из свободно находящегося в обороте объекта сделать последний запрещенным к обороту (например, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием участка, на котором оно находится, - ст. 329 ГК РФ). И наоборот, ранее запрещенное к обороту имущество в связи с его публичным характером, поменяв собственника, становится полностью оборотоспособным, без всяких ограничений (например, приватизация государственного и муниципального имущества - ст. 217 ГК РФ).

В итоге можно сделать следующий вывод. Для занятия предпринимательской деятельностью необходимо обладать на праве собственности или ином вещном праве обособленным имуществом, которое, для того чтобы приносить прибыль, должно находиться не в статическом состоянии, а в динамике. Этого же требует и рынок - постоянного движения объектов гражданских прав. Помимо того, предпринимателю следует обладать правораспорядительными полномочиями в отношении большого количества находящихся в свободном обороте объектов, т.е., необходимо гармоничное сочетание оборотоспособности объектов хозяйственного оборота и возможностью в полном объеме сочетать триединство правомочий собственника в их отношении. При этом субъект предпринимательства должен предпринимать законные действия, направленные на предотвращение возможности государства ограничить оборотоспособность объектов (товара), либо изъять последний из оборота, тем самым сократив свои предпринимательские риски.

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., 2007. С. 435.

<sup>2</sup> Тарнопольская С.В. Право требования в гражданском обороте // Объекты гражданского оборота: сб. ст. / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007. С. 143-178.

<sup>3</sup> *Скловский К.И.* Механизм перехода права и последствия цессии // *Хозяйство и право*. 2002. № 2. С. 60-67.

<sup>4</sup> *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Ч. 3. Договоры и обязательства. СПб., 1896. С. 5.

<sup>5</sup> *Ручкина Г.Ф.* Конституционные гарантии предпринимательства // *Законность*. 2004. Т. 1. № 2. С. 6-11.

<sup>6</sup> См., например: О наркотических средствах и психотропных веществах: федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 3-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации* (далее - *СЗ РФ*). 1998. № 2. Ст. 219; Об оружии: федер. закон от 13 дек. 1996 № 150-ФЗ // *СЗ РФ*. 1996. № 51. Ст. 5681; Об уничтожении химического оружия: федер. закон от 2 мая 1997 № 76-ФЗ // *СЗ РФ*. 1997. № 18. Ст. 2105.

<sup>7</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 167-О "По жалобе гражданина Кириллова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации" // *СЗ РФ*. 2006. № 32. Ст. 3586.

<sup>8</sup> *Ручкина Г.Ф.* Риск в предпринимательской деятельности и его правовое отражение // *Экономика. Налоги. Право*. 2013. № 4. С. 118-122.

<sup>9</sup> См.: Об использовании атомной энергии: федер. закон от 21 нояб. 1995 г. № 170-ФЗ // *СЗ РФ*. 1995. № 48. Ст. 4552; Перечень ядерных материалов, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, утв. Указом Президента РФ от 27 апр. 2007 г. № 556 "О реструктуризации атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации" // *СЗ РФ*. 2007. № 18. Ст. 2185; Перечень видов продукции и отходов производства, свободная реализация которых запрещена, утв. Указом Президента РФ от 22 февр. 1992 № 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена" // *Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации*. 1992. № 10. Ст. 492.

<sup>10</sup> *Осакве К.* Экономико-философская интерпретация договора в англо-американском общем праве: либеральная теория договора // *Журнал российского права*. 2004. № 9. С. 91-93.

*Поступила в редакцию 05.12.2013 г.*

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ТОВАРАМИ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

© 2014 Матвиенко Галина Владимировна

кандидат юридических наук, доцент

Российская академия правосудия

117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69А

E-mail: galina7772005@yandex.ru

Обозначены основные проблемы правового регулирования внешней торговли товарами в условиях вступления России в ВТО и функционирования Таможенного союза Евразийского экономического сообщества: на уровне Союза не закреплены принципы регулирования внешней торговли, перечень мер содействия такой деятельности; несовершенны процедуры применения методов государственного регулирования внешней торговли товарами. Помимо устранения указанных недостатков, предложено пересмотреть образовательный стандарт в области юридического образования в целях кадрового обеспечения бизнеса и органов государственной власти специалистами в сфере внешней торговли.

*Ключевые слова:* внешняя торговля, принципы правового регулирования, таможенно-тарифный метод, нетарифный метод, меры неэкономического характера, техническое регулирование, утилизационный сбор.

В юридической науке развернулась дискуссия о возможном формировании новой отрасли права - экономического права<sup>1</sup>. Постановка вопроса о необходимости его изучения не случайна, созвучна интеграционным процессам и внутригосударственным преобразованиям в сфере судостроительства (что такое экономические споры, например, еще предстоит решить). Между тем, как показала полемика в рамках прошедшей конференции<sup>2</sup>, в науке пока не сложилось единой позиции относительно места рассматриваемого блока правовых норм и институтов в структуре права, относительно границ предмета его правового регулирования.

В настоящее время ученый мир проявляет вынужденный позитивизм: он сосредоточен на анализе проблем, возникающих в результате оформления публично-правового режима, регламентирующего осуществление экономической деятельности в России. Последний находится под воздействием трех уровней нормативного регулирования: международного глобального (прежде всего, в рамках ВТО), международного регионального (на уровне ЕврАзЭС) и национального. Вот этот конечный результат, полагаем, нас и должен интересовать как объект анализа и построения прогнозов, разработки конкретных предложений по совершенствованию такого правового режима.

Поскольку интеграция - последствие проявления политической воли, остановимся на вопро-

сах отдельного сектора правового регулирования государством экономической деятельности - внешней торговли товарами.

Обратимся к основным пробелам в названной области, которые отчетливо проявились в связи с образованием Таможенного союза и дальнейшего преобразования его в союз экономический, а также ввиду вступления России в ВТО.

1. Любая страна, союз государств ориентируются на общепризнанные стандарты регулирования внешней торговли. Международным сообществом они закреплены в виде базовых принципов (например, недискриминации, свободы транзита - в ГАТТ<sup>3</sup>), конкретизированных и дополненных как на международном, так и на национальном уровне<sup>4</sup>. Нормативное закрепление границ государственного вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов - гарантия защиты не только их прав, но и законных интересов.

К сожалению, в договорах и соглашениях, принятых на уровне Таможенного союза ЕврАзЭС, отсутствует четкий перечень стандартов наднационального регулирования экономики в целом и внешней торговли товарами в частности. С учетом расширения сфер влияния, которые составляют круг полномочий Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), это несет потенциальную угрозу безграничного вмешательства наднациональных структур в деятельность участников ВЭД<sup>5</sup>.

Очевидно, что гарантом соблюдения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов должен стать Суд ЕврАзЭС. Однако это не умаляет важности установления границ влияния ЕЭК, в том числе и для обеспечения интересов национальной безопасности.

2. Государство, интеграционное образование стремятся реализовать конкретные задачи проводимой торговой политики посредством применения соответствующего инструментария - методов государственного регулирования внешней торговли.

Под торговой политикой следует понимать: одно из основных направлений экономической политики<sup>6</sup>; деятельность государства, нацеленную на создание благоприятных условий для отечественных производителей и обеспечение их доступа на внешние рынки, а также обеспечение доступа товарам и услугам иностранного производства на внутренний рынок<sup>7</sup>.

Система запретов и ограничений, закрепляемых нормативно, применяемых в комплексе ради достижения конкретной задачи проводимой торговой политики, получила название метода государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Применительно к внешней торговле товарами отечественный Закон, равно как и союзные акты, позволяет обозначить таможенно-тарифный и нетарифный инструментарий регулирования, меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешнеторговой деятельности.

Согласно п. 2 ст. 12 Закона, “не допускаются иные методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности”.

Проанализируем практику применения указанных методов в условиях интеграции.

*Таможенно-тарифное регулирование* заключается в установлении ввозных и вывозных таможенных пошлин<sup>8</sup>.

Правильное исчисление импортной таможенной пошлины зависит от определения декларантом кода единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (далее - ТН ВЭД)<sup>9</sup>, страны происхождения товара (поскольку для некоторых стран действуют тарифные преференции), а также от верной оценки таможенной стоимости.

Расчет таможенной пошлины в современных условиях сопряжен с трудностями.

Так, по правилам Таможенного союза, декларант, сомневающийся в классификации товара по единой ТН ВЭД, а также в стране происхождения товара, вправе обратиться в таможенный орган за соответствующим предварительным решением. К сожалению, оно действует исключительно в том государстве Союза, где было принято.

Кроме того, эксперты ВТО неоднократно отмечали, что применение ряда методов оценки таможенной стоимости затруднено: в Таможенном союзе недоступна для импортера полная и достоверная информация о сделках с идентичными и однородными товарами, что делает невозможным применение одноименных методов оценки таможенной стоимости<sup>10</sup>.

*Метод нетарифного регулирования* - система количественных и иных ограничений экономического характера, которые нацелены, прежде всего, на защиту отечественного производителя.

Ранее зарубежные и отечественные ученые причисляли к мерам нетарифного регулирования все те запреты и ограничения, которые применяются помимо ставки таможенной пошлины<sup>11</sup>.

В настоящее время в науке наметилась тенденция рассматривать такие меры в качестве инструментария торговой политики, применяемого исключительно в целях протекции отечественного производства, созданного с тем, чтобы с его “помощью осуществлять регулирование внешней торговли”<sup>12</sup>.

Итак, круг мер нетарифного регулирования значительно сузился<sup>13</sup>.

В отечественном Законе<sup>14</sup> и союзном Соглашении<sup>15</sup> перечислены не только нетарифные меры, но и основания для их применения, причем перечни этих барьеров в торговле отличаются друг от друга, что приводит к путанице на практике. Например, в российском Законе специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры<sup>16</sup> названы в ряду случаев нетарифного регулирования, в Соглашении - нет.

В перечне указанных в Таможенном кодексе Таможенного союза запретов и ограничений находим меры нетарифного регулирования<sup>17</sup>. Однако мер борьбы с демпингом (скрытым и явным) и возросшим импортом в нем нет. Вероятно, национальные и нормативные акты Таможенного союза должны быть приведены к “единому знаменателю”.

Антидемпинговый процесс, результатом которого является применение особой разновидности нетарифной меры, основан на сложных про-



цедурах взаимодействия контрольных органов страны-импортера, иностранного и отечественного производителя, межправительственных консультаций и по праву считается одним из наиболее конфликтных.

Возможность проведения дополнительных расследований ЕЭК в целях распространения действующих на момент формирования Таможенного союза антидемпинговых и родственных им мер в отдельном государстве Союза на всю его территорию учитывает интересы интеграционного образования, не противоречит требованиям ВТО. Однако на деле этот опыт негативно был воспринят рядом производителей, что послужило поводом их обращения в Суд ЕврАзЭС<sup>18</sup>.

Практике ВТО также известны спорные случаи применения антидемпинговых мер. Например, в обход существующих договоренностей<sup>19</sup> в ЕС российским производителям энергоресурсов, минеральных удобрений и металлургии по надуманным основаниям вменяется демпинг, поскольку при оценке стоимости ввозимой продукции используется “метод энергетических корректировок”. Он позволяет исчислять стоимость товаров, исходя из европейских, а не российских цен. В результате российские экспортеры теряют около 500 млн долл в год на таких корректировках<sup>20</sup>. Очевидно, что меры применяются и в обход принципа недискриминации, нарушают правила правовой определенности и предсказуемости указанных ограничений.

Из ст. 12 Закона об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности явно следует, что, помимо тарифного и нетарифного методов, иные запреты и ограничения внешней торговли товарами применяться не могут. Однако внимательное изучение отечественного законодательства, соглашений ВТО и Таможенного союза позволяет выделить еще несколько групп мер, которые в практике ВТО не рассматриваются в качестве инструментария собственно торговой политики (протекционистской ее составляющей), но зачастую сопоставимы по результатам воздействия с нетарифными барьерами. К ним относятся: *особые виды запретов и ограничений внешней торговли* (например, валютные ограничения, ответные меры и др.); *платежи, взимаемые в связи с экспортом или импортом товаров* (например, пограничные сборы, иные возмездные платежи) и *меры, вводимые исходя из национальных интересов*<sup>21</sup>.

Львиная доля ограничений из перечисленных, по требованиям соглашений ВТО, применяется с соблюдением принципа недискриминации, на условиях режима наибольшего благоприятствования, правила их применения унифицированы в рамках ВТО и Таможенного союза. Они не служат задачам пополнения казны и обычно не преследуют цели защиты интересов отечественного производителя, их прямой поддержки. В отечественной практике они названы мерами неэкономического характера.

Непонимание целей и общемировых стандартов применения мер неэкономического характера, искусственное их превращение в нетарифные барьеры в торговле приводят к возникновению межгосударственных экономических споров.

Пример - введение Правительством РФ утилизационного сбора. Изначально он взимался<sup>22</sup> исключительно при ввозе иностранных автомобилей, кроме произведенных в Таможенном союзе, т.е. на дискриминационной основе. Представители ЕС справедливо усмотрели в российском утилизационном сборе и фискальную составляющую, что противоречит природе возмездного платежа, его целевому назначению. Более того, по логике ст. III ГАТТ, такой платеж должен взиматься с любой иномарки, независимо от страны ее происхождения. Доводы представителей ЕС были услышаны российской стороной, и с 1 января 2014 г. круг лиц, обязанных уплачивать утилизационный сбор, значительно расширился<sup>23</sup>.

Очевидно, что защита интересов отечественного производства не должна ограничиваться системой запретов и ограничений в отношении иностранных производителей. Необходимы *меры содействия внешней торговле* (межгосударственное кредитование бизнеса, оказание всемерной информационной поддержки и т.д.).

К сожалению, ни в одном договоре, принятом в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС, в отличие от ГАТТ<sup>24</sup> и отечественного законодательства<sup>25</sup>, таким мероприятиям не уделено должного внимания. Предлагаем принять соответствующий нормативный акт на уровне Таможенного союза.

Первый опыт взаимодействия России и стран ВТО по вопросам применения к российским производителям антидемпинговых мер в обход принципа недискриминации, значительный рост числа таможенных споров в России и в Таможенном союзе свидетельствуют о *дефиците професси-*

ональных кадров, специализирующихся в области внешней торговли. Вероятно, следует пересмотреть образовательные стандарты по направлению “Юриспруденция”, уделив больше внимания праву ВТО, таможенному и валютному праву.

Таким образом, проблемы правового регулирования внешней торговли товарами имеют комплексный, системный характер. Для их решения требуется серьезная работа профессионалов в различных областях знаний, но прежде всего - политическая воля.

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

<sup>2</sup> Статья подготовлена по материалам доклада, прозвучавшего 25 января 2014 г., в рамках I Межвузовской научно-практической конференции “Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты” (Российская академия правосудия, Москва).

<sup>3</sup> Далее - ГАТТ (General Agreement on Tariffs and Trade, 1994).

<sup>4</sup> См., например: Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ: [с изм. и доп., включая от 30 нояб. 2013 г.]. Ст. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2003. № 50. Ст. 4850; 2013. № 48. Ст. 6166 (далее - Закон о государственном регулировании ВТД).

<sup>5</sup> В ст. 2 Договора о ЕЭК закреплены принципы деятельности Комиссии, но не принципы регулирования внешней торговли. См.: О Евразийской экономической комиссии: договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией от 18 нояб. 2011 г. // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

<sup>6</sup> Экономическая политика представляет собой “генеральную линию действий и совокупность мер, проводимых правительством от лица государства в области производства, распределения, обмена, потребления, накопления, экспорта, импорта экономического продукта в стране” // Словарь по экономике и финансам. Глоссарий.ру. URL: <http://www.glossary.ru>. См. также: Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

<sup>7</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” / под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, 2005 (Комментарий к ст. 5 Закона).

<sup>8</sup> Ставки ввозных таможенных пошлин содержатся в едином Таможенном тарифе Таможенного союза

ЕврАзЭС; вывозные пошлины каждое государство устанавливает самостоятельно.

<sup>9</sup> Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54: [ред. от 23 дек. 2013 г.]. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

<sup>10</sup> См. подробнее: Максимов Ю.А. Аспекты таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности в условиях вступления в ВТО. М., 2010. С. 59-61.

<sup>11</sup> См., например: Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право / науч. ред. В.М. Шумилов. М., 2002. С. 182-183; Дюмулен И.И. Нетарифные ограничения в международной торговле. Зарубежная практика. М., 1997. С. 4.

<sup>12</sup> См. подробнее: Дюмулен И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование. М., 2011. С. 337.

<sup>13</sup> К нетарифным мерам относятся: количественные ограничения, лицензирование, меры борьбы с демпингом (явным и скрытым) и возросшим импортом, а также исключительное право на экспорт или импорт товаров. О названных мерах см. подробнее: Трошкина Т.Н. Нетарифные меры в системе государственного регулирования международной торговли (на примере развитых стран) / под ред. В.С. Загашвили. М., 2010.

<sup>14</sup> См.: Ст. 20 Закона о государственном регулировании ВТД.

<sup>15</sup> См.: О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран: соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 25 янв. 2008 г. Ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

<sup>16</sup> Порядок применения названных мер в Таможенном союзе регламентирован отдельными соглашениями. См.: О применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам: соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 25 янв. 2008 г.: [в ред. Протокола от 18 окт. 2011 г.] // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5299; 2013. № 25. Ст. 3051; О подписании Соглашения о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2010 г. № 2022-р // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6740.

<sup>17</sup> См.: Пп. 8 п. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17, в ред. Протокола от 16 апр. 2010 г.). URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

<sup>18</sup> См., например: О признании соответствующим международным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, Решения Комиссии Таможенного союза от 9 дек. 2011 г. № 904 “О мерах по защите экономических интересов производителей стальных кованых валков для прокатных станов в Таможенном союзе: решение Суда Евразийского экономического сообщества от 24 июня 2013 г. // Бюл. Суда Евразийского экономического сообщества. 2013. № 2.

<sup>19</sup> См.: О партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны: соглашение от 14 июня 1994 г. Ст. 18 // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802. (Названная норма исключает введение антидемпинговых мер без информирования России и изучения ответных представлений.)

<sup>20</sup> См.: Ведомости. 2013. 7 окт.; Лента новостей ИТАР ТАСС. 2014. 25 янв.

<sup>21</sup> Основания для введения названных мер многочисленны. См., например: ст. 32 Закона об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

<sup>22</sup> См.: Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ: [с изм. и доп., включая от 25 нояб. 2013 г.]. Ст. 24.1 // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2013. № 48. Ст. 6165; Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств: постановление Правительства РФ от 30 авг. 2012 г. № 870: [с изм. и доп., включая от 26 дек. 2013 г.] // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4919; 2014. № 2. Ст. 115.

<sup>23</sup> См.: О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления: федер. закон от 21 окт. 2013 г. № 278-ФЗ” // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5448; Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 дек. 2013 г. № 1291 // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 115.

<sup>24</sup> Ст. XVIII ГАТТ содержит базовые стандарты правительственной поддержки отечественных производителей.

<sup>25</sup> См.: Гл. 11 Закона об основах государственного регулирования ВТД.

*Поступила в редакцию 05.12.2013 г.*

## НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РАСКРЫТИЮ ИНФОРМАЦИИ ЭМИТЕНТАМИ ИНФОРМАЦИИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

© 2014 Никитина Нина Алексеевна

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Приводится краткая история правового регулирования процедуры раскрытия информации эмитентами на рынке ценных бумаг в нашей стране, анализируется правовое регулирование режима раскрытия информации эмитентами на рынке ценных бумаг в настоящее время, приводятся формы раскрытия данной информации, предусмотренные законодательством Российской Федерации

*Ключевые слова:* эмитент, рынок ценных бумаг, раскрытие информации, Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России), Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

Информационная прозрачность является одним из основополагающих принципов функционирования рынка ценных бумаг в настоящее время. Реализация данного принципа происходит путем закрепления на законодательном уровне требований по порядку и срокам раскрытия информации субъектами рынка ценных бумаг.

О важности предоставления участникам рынка ценных бумаг равных информационных возможностей было указано еще в Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г.<sup>1</sup>

Как было замечено в Концепции, реализация принципа информационной прозрачности несоизмеримо важна при формировании Россией собственной модели рынка ценных бумаг на основе национальных интересов и традиций.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”<sup>2</sup> раскрытие информации - обеспечение ее доступности всем заинтересованным в этом лицам независимо от целей получения данной информации в соответствии с процедурой, гарантирующей ее нахождение и получение.

Раскрытой информацией на рынке ценных бумаг признается информация, в отношении которой проведены действия по ее раскрытию.

Невозможно не согласиться с А.С. Матковой в том, что раскрытие информации “решает задачи повышения инвестиционной привлекательности юридического лица, защиты прав инвесторов от недобросовестного использования инсайдерской информации, выявления недочетов в деятельности, совершенствования системы корпо-

ративного управления, повышения эффективности контроля государственных органов за деятельностью юридических лиц и др.”<sup>3</sup>

Вопросы правового регулирования раскрытия эмитентами информации на рынке ценных бумаг довольно часто подлежат особому вниманию со стороны научных деятелей, подробно изучающих данную тематику<sup>4</sup>.

Глава “Информационное обеспечение рынка ценных бумаг” была включена в структуру Федерального закона от 22 апреля 1996 г. “О рынке ценных бумаг” еще в первоначальной его редакции.

Раскрытие информации эмитентом осуществлялось тогда в двух формах:

- составление ежеквартального отчета по ценным бумагам;
- сообщения о существенных событиях и действиях, затрагивающих финансово-хозяйственную деятельность эмитента.

Порядок и процедуру раскрытия информации была призвана устанавливать Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг.

Одними из первых нормативных правовых актов в данной области, принятых Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, были: Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 9 января 1997 г. № 2 “О системе раскрытия информации на рынке ценных бумаг”, Постановление ФКЦБ России от 29 ноября 1999 г. № 10 “О некоторых вопросах раскрытия информации на рынке ценных бумаг”, Постановление ФКЦБ России от 12 августа 1998 г. № 32 “Об утверждении Положения о порядке раскрытия информации о существенных фактах (событиях

и действиях), затрагивающих финансово-хозяйственную деятельность эмитента эмиссионных ценных бумаг”, Постановление ФКЦБ России от 11 августа 1998 г. № 31 “Об утверждении Положения о ежеквартальном отчете эмитента эмиссионных ценных бумаг”. Это первые попытки императивно закрепить обязанность эмитента своевременно, в порядке и в сроки, предусмотренные нормативными актами Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, раскрывать информацию в форме сообщений о существенных фактах, а также представлять в регистрирующий орган ежеквартальный отчет эмитента эмиссионных ценных бумаг.

Вынуждены признать, что различных нормативных актов, принятых Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, с за частую противоречащими или дублирующими положениями, было немалое количество.

В 2003 г. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг пошла по верному пути, постаравшись объединить всевозможные нормы, содержащиеся в различных нормативных правовых актах Федеральной комиссии, в один консолидированный нормативный правовой акт - Постановление ФКЦБ России от 2 июля 2003 г. № 03-32/пс “О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг”.

Постановление более полно и детально регулировало состав, порядок и сроки раскрытия информации на этапах эмиссии эмиссионных ценных бумаг в форме проспекта ценных бумаг, ежеквартального отчета эмитента ценных бумаг и сообщений о существенных фактах (событиях, действиях), затрагивающих финансово-хозяйственную деятельность эмитента, а также устанавливало требования к порядку раскрытия эмитентами иной информации по размещаемым (размещенным) ценным бумагам.

Однако все вопросы, касающиеся порядка раскрытия эмитентами информации на рынке ценных бумаг, постановление не отразило. К примеру, содержание сведений об аффилированных лицах открытых акционерных обществ и порядок их раскрытия определялся отдельным Постановлением ФКЦБ России от 1 апреля 2003 г. № 03-19/пс.

В 2004 г. Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”<sup>5</sup> была образована Федеральная служба

по финансовым рынкам, которой были переданы в соответствии с данным указом функции по контролю и надзору упраздненной Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг.

Приказом от 16 марта 2005 г. № 05-5/пз-н ФСФР России утвердила собственное Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, вступившее в силу с 10 мая 2005 г., нормы которого во многом дублировали Положение о раскрытии информации своего предшественника.

Таким образом, несмотря на то, что 1 сентября 2013 г. Федеральная служба по финансовым рынкам была упразднена, а ее функции перешли в ведение Центрального банка Российской Федерации, на данный момент пока что действует последняя редакция Положения о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденная приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 4 октября 2011 г. № 11-46/пз-н<sup>6</sup>.

Соответственно, до вступления в силу нормативных актов Банка России, принятие которых отнесено к компетенции Банка России Законом о рынке ценных бумаг, применяются нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Банк России, согласно Закону о рынке ценных бумаг, наделяется правом издавать нормативные акты в рассматриваемой области как уточняющие информацию, которая должна содержаться в ежеквартальном отчете помимо предусмотренной в Законе о рынке ценных бумаг, так и устанавливающие порядок раскрытия информации о направлении и содержании добровольного, в том числе конкурирующего, или обязательного предложения в Банк России.

Заметим, что некоторым нормативным правовым актам Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг не придали статус утративших силу или подлежащих отмене, например, на данный момент еще действует Постановление ФКЦБ России от 9 января 1997 г. № 2 “О системе раскрытия информации на рынке ценных бумаг”.

Несмотря на то, что в соответствии с указанным постановлением раскрывателями информации на рынке ценных бумаг является ряд субъектов рынка ценных бумаг: регулирующие органы, саморегулируемые организации профес-

сиональных участников рынка ценных бумаг, профессиональные участники рынка ценных бумаг, эмитенты, а также владельцы ценных бумаг, которые обязаны раскрывать информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах, - наибольший объем информации обязаны раскрывать эмитенты эмиссионных ценных бумаг.

В соответствии со ст. 2 Закона о рынке ценных бумаг эмитент - это юридическое лицо, исполнительный орган государственной власти, орган местного самоуправления, которые несут от своего имени или от имени публично-правового образования обязательства перед владельцами ценных бумаг по осуществлению прав, закрепленных этими ценными бумагами.

Согласно п. 4 ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг в случае регистрации проспекта ценных бумаг, допуска биржевых облигаций или российских депозитарных расписок к организованным торгам с представлением бирже проспекта указанных ценных бумаг для такого допуска эмитент после начала размещения соответствующих эмиссионных ценных бумаг либо, если это предусмотрено проспектом ценных бумаг, после его регистрации, допуска биржевых облигаций или российских депозитарных расписок к организованным торгам обязан осуществлять раскрытие информации на рынке ценных бумаг в форме:

- 1) ежеквартального отчета эмитента эмиссионных ценных бумаг (ежеквартальный отчет);
- 2) консолидированной финансовой отчетности эмитента;
- 3) сообщений о существенных фактах.

Определение понятия существенных фактов дается в п. 13 ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг и определяется как сведения, которые в случае их раскрытия могут оказать существенное влияние на стоимость или котировки эмиссионных ценных бумаг эмитента.

Заметим, что на данный момент количество существенных фактов, перечисленных среди подлежащих раскрытию в форме сообщений, в соответствии с Законом о рынке ценных бумаг, составляет 50, однако с 1 июля 2014 г. вступят в силу изменения, внесенные в Закон о рынке ценных бумаг Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 210-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", согласно которым их количество увеличится и будет составлять 52.

Формулировка подп. 50 п. 14 ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг все так же предполагает открытый перечень существенных фактов - эмитент раскрывает сведения, оказывающие, по его мнению, существенное влияние на стоимость эмиссионных ценных бумаг.

С 2 января 2013 г. из ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг исключена формулировка "предоставление информации". Важное отличие данных понятий заключается в том, что раскрытие информации подразумевает обеспечение доступа к ней неограниченному кругу лиц. В свою очередь, предоставление информации предполагает исключение доступа к ней неограниченного круга лиц.

Закон о рынке ценных бумаг использует термин "предоставление информации" применительно к квалифицированным инвесторам, перечень которых приводится в ст. 51.2 Закона о рынке ценных бумаг.

Необходимо отметить, что, согласно нормам Закона о рынке ценных бумаг, эмитент обязан осуществлять раскрытие информации на рынке ценных бумаг в указанных выше формах в случаях регистрации проспекта ценных бумаг, допуска биржевых облигаций или российских депозитарных расписок к организованным торгам с представлением бирже проспекта указанных ценных бумаг для такого допуска после начала размещения эмиссионных ценных бумаг.

Однако с 1 января 2014 г. вступили в силу изменения, согласно которым эмитент вправе раскрывать информацию в формах, предусмотренных Законом о рынке ценных бумаг, после регистрации проспекта ценных бумаг, после допуска биржевых облигаций или российских депозитарных расписок к организованным торгам, однако только при условии, что данная возможность предусмотрена проспектом ценных бумаг.

Согласно Положению о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг, утвержденному приказом ФСФР России от 4 октября 2011 г., эмитенты ценных бумаг обязаны осуществлять раскрытие информации на каждом этапе процедуры эмиссии ценных бумаг в случаях, когда государственная регистрация выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг сопровождается регистрацией проспекта ценных бумаг.

Проспект ценных бумаг может рассматриваться и как рекламный материал, и как способ довести до потенциальных владельцев ценных бумаг достоверные сведения об эмитенте, кото-

рые могут свидетельствовать о его надежности или ненадежности для целей инвестирования<sup>7</sup>.

Справедливо будет отметить, что эмитенту в случаях, кроме предусмотренных Законом о рынке ценных бумаг, предоставлено право сопровождать процедуру эмиссии ценных бумаг регистрацией проспекта ценных бумаг. Также в случае, если процедура эмиссии ценных бумаг не сопровождалась регистрацией проспекта ценных бумаг, он может быть зарегистрирован впоследствии.

Законодатель пошел по пути перечисления исключаящих условий, в случае наличия которых государственная регистрация выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, размещаемых путем подписки, может не сопровождаться регистрацией проспекта ценных бумаг.

С 2 июля 2013 г. вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 282-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации”, в части структурирования и систематизации данных условий. В связи с этим проспект ценных бумаг по-прежнему обязательно регистрируется в случае размещения ценных бумаг путем открытой подписки, а также в случае размещения их путем закрытой подписки среди круга лиц, число которых превышает 500, а также в случае, если сумма привлекаемых эмитентом денежных средств путем размещения эмиссионных ценных бумаг одного или нескольких выпусков (дополнительных выпусков) в течение одного года превышает 200 млн руб.

Обращение ценных бумаг на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг, обращение ценных бумаг путем предложения ценных бумаг неограниченному кругу лиц, в том числе с использованием рекламы, возможны также только при обязательной регистрации проспекта ценных бумаг.

Положение о раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг связывает процесс раскрытия информации эмитентом на каждом этапе процедуры эмиссии ценных бумаг с условием регистрации эмитентом проспекта ценных бумаг.

Данное Положение устанавливает порядок раскрытия информации на всех пяти этапах процедуры эмиссии ценных бумаг:

1) на этапе принятия решения о размещении ценных бумаг;

2) на этапе утверждения решения о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг;

3) на этапе государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг;

4) на этапе размещения ценных бумаг;

5) на этапе государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг / на этапе представления в регистрирующий орган уведомления об итогах выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг.

Ежеквартальные отчеты предоставляются отдельными эмитентами на регулярной основе и имеют важное значение при анализе результатов экономической деятельности эмитента, позволяют инвесторам принять взвешенное решение, основанное на объективных данных о финансовом состоянии эмитента и результатах его производственной деятельности.

В Положении приведен перечень эмитентов, обязанных осуществлять раскрытие информации в форме ежеквартальных отчетов. Это эмитенты, в отношении которых осуществлена регистрация проспекта ценных бумаг, далее это эмитенты, зарегистрировавшие проспект эмиссии ценных бумаг в случае размещения таких ценных бумаг путем открытой подписки или путем закрытой подписки среди круга лиц, число которых превышало 500, также эмитенты, биржевые облигации которых допущены к торгам на фондовой бирже.

Раскрывать информацию в форме ежеквартального отчета обязаны и акционерные общества, созданные при приватизации государственных и (или) муниципальных предприятий, при наличии плана приватизации, предусматривающего возможность отчуждения акций эмитента более чем 500 приобретателям либо неограниченному кругу лиц.

Факт раскрытия информации в форме сводной бухгалтерской (консолидированной финансовой) отчетности Положение связывает также с фактом регистрации проспекта ценных бумаг.

Правильнее было бы, предполагаем, ограничиться следующим абзацем п. 7.2, согласно которому обязанность осуществлять раскрытие информации в форме сводной бухгалтерской (консолидированной финансовой) отчетности эмитента распространяется на эмитентов, раскрываю-

щих информацию в форме ежеквартального отчета.

Заметим, что в подп. 2 п. 4 ст. 30 Закона о рынке ценных бумаг внесены изменения, согласно которым раскрытие эмитентом информации на рынке ценных бумаг в случае регистрации им проспекта ценных бумаг, допуска биржевых облигаций или российских депозитарных расписок к организованным торгам с представлением бирже проспекта указанных ценных бумаг для такого допуска и размещения соответствующих ценных бумаг происходит теперь только в форме консолидированной финансовой отчетности, т.е. в соответствии с требованиями Международных стандартов финансовой отчетности.

Согласно положениям Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 208-ФЗ “О консолидированной финансовой отчетности”<sup>8</sup> в случае, если федеральными законами предусмотрены составление, и (или) представление, и (или) публикация консолидированной финансовой отчетности (сводной бухгалтерской отчетности, сводной (консолидированной) отчетности и баланса), такая отчетность составляется в соответствии с Законом о консолидированной финансовой отчетности.

ФСФР России в Информационном письме от 23 апреля 2013 г. № 13-СХ-10/14683 обратила внимание организаций, в отношении которых установлена обязанность по раскрытию консолидированной финансовой отчетности согласно требованиям законодательства Российской Федерации, на отсутствие у них обязанности предоставлять консолидированную финансовую отчетность в ФСФР России (на настоящий момент - в Банк России) в случае отсутствия у указанных организаций ценных бумаг, допущенных к организованным торгам путем их включения в котировальный список.

Еще одной формой раскрытия информации эмитентом на рынке ценных бумаг является сообщение о существенных фактах. Обязанность эмитентов по их раскрытию возникает в связи с самим фактом их возникновения, так как данные сведения могут оказать существенное влияние на стоимость или котировки эмиссионных ценных бумаг эмитента.

Законом о рынке ценных бумаг предусмотрена возможность освобождения эмитента, являющегося акционерным обществом, от обязанности раскрывать информацию о ценных бумагах в порядке, предусмотренном ст. 30 Закона о

рынке ценных бумаг, при одновременном соблюдении следующих условий:

1) решение об обращении в Банк России с заявлением об освобождении от обязанности осуществлять раскрытие информации было принято общим собранием акционеров большинством в три четверти голосов акционеров - владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров;

2) у эмитента отсутствуют иные эмиссионные ценные бумаги, за исключением акций, в отношении которых осуществлена регистрация проспекта таких ценных бумаг;

3) акции эмитента не включены в список ценных бумаг, допущенных к организованным торгам;

4) число акционеров эмитента не превышает 500.

Данное исключение имеет существенное значение для небольших по численности акционеров эмитентов, ценные бумаги которых не имеют значительного обращения на рынке.

Однако данное освобождение, предоставленное акционерному обществу, не освобождает его от обязанности раскрывать обязательный минимум информации, перечень которой установлен гл. VIII Положения о раскрытии информации.

В заключение хотелось бы отметить, что предусмотренный законодательством порядок раскрытия информации эмитентом на рынке ценных бумаг является одним из самых важных способов защиты интересов инвесторов.

Задача обеспечения эффективной системы раскрытия информации на рынке ценных бумаг была поставлена и в Концепции создания международного финансового центра в Российской Федерации (проект Концепции одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 5 февраля 2009 г.), и в распоряжении Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р “Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года”, и в проекте распоряжения Правительства Российской Федерации “Об утверждении Государственной программы Российской Федерации “Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра” (распоряжение подписано Правительством Российской Федерации 22 февраля 2013 г. № 226-р).

К настоящему времени практически сформировались правовые, экономические и органи-



зационные основы для развития отечественного рынка ценных бумаг, однако остается нерешенным ряд значительных проблем, одними из которых являются обеспечение доступности информации о ценных бумагах, прозрачности сделок, направленных на приобретение/продажу ценных бумаг, обеспечение доступа всех заинтересованных лиц к базам данных, содержащим раскрываемую эмитентами информацию.

<sup>1</sup> Российская газета. 1996. № 125.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>3</sup> *Маткова А.С.* О раскрытии информации акционерными обществами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 7.

<sup>4</sup> *Вавулин Д.А.* Раскрытие информации акционерными обществами. М., 2012.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>6</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 8.

<sup>7</sup> *Иванов И.С.* Краткий курс финансового права: учеб. пособие. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4177.

*Поступила в редакцию 05.12.2013 г.*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭМИССИИ КАК КОМПЛЕКСНОЙ КАТЕГОРИИ ПРАВА

© 2014 Цуцкова Марина Геннадиевна

Поволжский кооперативный институт

Российского университета кооперации Центросоюза Российской Федерации

413100, г. Энгельс, ул. Красноармейская, д. 24

E-mail: tta70@mail.ru

Статья посвящена вопросам правового регулирования эмиссии и общественных эмиссионных отношений. Доказывается, что указанные категории регулируются нормами разной правоотраслевой принадлежности. Отмечается имеющаяся недостаточность законодательного закрепления отдельных элементов отношений в области эмиссии.

*Ключевые слова:* эмиссия, общественные отношения в области эмиссии, комплексная категория, отраслевое правовое регулирование.

В настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит легального определения понятия “эмиссия”, что, несомненно, вызывает затруднения в процессе правоприменения. Принято считать, что исследуемое понятие произошло от слова *emissio*, означающее “выпуск”<sup>1</sup>. Современное понимание понятия “эмиссия” включает в себя выпуск ценных бумаг, банковских билетов и бумажных денежных знаков.

До настоящего времени в юридической науке не сложилось единого понимания такой категории, как “эмиссия”, а следовательно, не определено, нормами какой отрасли права она регулируется.

Так, общественные отношения, складывающиеся в ходе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, направленной на планомерную организацию процесса движения денежных средств в наличной и безналичной формах, выраженных в национальной или иностранной валюте, являются предметом права денежного обращения, или эмиссионного права<sup>2</sup>. Также под эмиссионным правом понимается совокупность правовых норм, регулирующих порядок выпуска, обращения и изъятия из обращения законных средств платежа в наличной форме (наличных денег)<sup>3</sup>. Эмиссионные правоотношения составляют сферу финансово-правового регулирования, поскольку в систему финансового права в качестве входящих образований включены совокупности императивных правовых норм, регулирующих эмиссионные процессы, наличное и безналичное денежное обращение.

Наличие эмиссионных отношений в государстве выступает важнейшим условием экономического развития страны, поскольку эмиссионные отношения связаны с хранением, перевозкой и инкассацией наличных денег для кредитных учреждений, экспертизой банковских билетов, вызывающих сомнение в их подлинности, с заменой поврежденных банкнот и монет Банка России. В то же время ежегодно рынок ценных бумаг становится все более весомой частью российской экономики.

В юридической науке эмиссионные отношения являются составляющим элементом права денежной эмиссии (эмиссионного права), т.е. норм, определяющих порядок хранения, перевозки, инкассации, уничтожения и замены наличных денег, ведения кассовых операций, совершения наличных и безналичных расчетов, а также осуществления контроля за денежным обращением.

Уголовное право регулирует уголовную ответственность за злоупотребления при выпуске ценных бумаг (эмиссии) (ст. 185 Уголовного кодекса РФ). Уголовная ответственность наступает за внесение в проспект эмиссии ценных бумаг заведомо недостоверной информации, утверждение содержащего заведомо недостоверную информацию проспекта эмиссии или отчета об итогах выпуска ценных бумаг, а также размещение эмиссионных ценных бумаг, выпуск которых не прошел государственную регистрацию. Общественная опасность данного преступления заключается в том, что при его совершении вводятся в заблуждение приобретатели ценных бумаг, в ре-

зультате чего возможно причинение крупного финансового ущерба как государству, так и отдельным гражданам и организациям.

Поскольку отношения, возникающие в процессе эмиссии ценных бумаг, носят главным образом имущественный характер, а также определяют возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, можно говорить об их регулировании с помощью норм гражданского права. Последние, в свою очередь, непосредственно закрепляют основные виды ценных бумаг, выпускаемых в обращение.

Одним из видов правового регулирования эмиссионных отношений является административно-правовое регулирование, заключающееся в определенном воздействии на общественные отношения с целью их упорядочения при помощи различных правовых средств, составляющих механизм правового регулирования. Административно-правовое регулирование эмиссионных отношений играет лишь вспомогательную роль, поскольку направлено на обеспечение устойчивости рынка ценных бумаг путем использования механизма лицензирования, государственной регистрации выпусков ценных бумаг, контроля за субъектами эмиссионных отношений, применения административных санкций за правонарушения и т.д. В свою очередь, субъекты, осуществляющие выпуск и размещение ценных бумаг, являются непосредственными субъектами административно-правовых отношений, поскольку они вступают в отношения с органами государственного регулирования, причем последние обладают властными полномочиями касательно участников эмиссионных отношений. При этом, как справедливо указывает В.Ю. Синюгин, «взаимодействие органов государственного регулирования между собой и с другими участниками рынка ценных бумаг порождает целую систему общественных отношений, образующих предмет административно-правового регулирования в сфере рынка ценных бумаг»<sup>24</sup>.

Наличие эмиссионных отношений в государстве выступает важнейшим условием экономического развития страны. Ссылаясь на позицию известного ученого-административиста Д.Н. Бахраха, следует отметить, что сущность и правовая природа эмиссионных отношений, которые регулируются нормами административного права, может быть определена при правильном избрании различных критериев классификации норм права: по пред-

мету и методу регулирования, способам защиты, юридической силе, характеру диспозиции<sup>5</sup>.

Общественные отношения, возникающие в той или иной сфере человеческой деятельности, в том числе в сфере эмиссии ценных бумаг, достаточно разнообразны и богаты по своему содержанию, что обусловлено разнообразием видов ценных бумаг, а также структурой правоотношений по обращению эмиссионных ценных бумаг. Так, различают эмиссионные отношения, возникающие в связи с созданием ценной бумаги как объекта гражданских прав и с их присвоением эмитентом; в связи с обращением ценных бумаг; в связи с осуществлением инвестиционной деятельности; осуществлением субъективных гражданских прав, закрепленных ценной бумагой; в связи с осуществлением профессиональных и иных видов деятельности на рынке ценных бумаг; а также в процессе государственного регулирования рынка ценных бумаг.

Поскольку административно-правовому регулированию общественных отношений свойственно исключение юридического равенства между участниками таких отношений и, более того, властность одного из субъектов, следовательно, специфика административно-правового регулирования эмиссионных отношений заключается в том, что в них присутствует властный элемент в лице федерального органа исполнительной власти, принимающего обязательное участие в процедуре эмиссии ценных бумаг.

Эмиссия имеет большое значение для экономики Российской Федерации, поскольку является существенным источником инвестиционных ресурсов, а эмиссия облигаций способствует трансформации сбережений населения в инвестиции. Эмиссия ценных бумаг является более дешевым источником привлечения инвестиций, хотя и требует первоначальных затрат на подготовку и проведение процедуры эмиссии акций. Наличие эмиссионных отношений в государстве выступает важнейшим условием экономического развития страны, поскольку ежегодно рынок ценных бумаг становится все более весомой частью российской экономики.

Следует отметить динамику в развитии правовых основ регулирования рынка ценных бумаг в целом и эмиссионных отношений в частности. Более того, ученые высказывают мнение о необходимости принятия единого кодифицированного акта, основной целью которого будет правовое регулирование рынка ценных бумаг<sup>6</sup>.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что эмиссия является комплексной категорией права, поскольку регулирование эмиссионных правоотношений осуществляется различными отраслями права: административным, финансовым, гражданским, уголовным.

<sup>1</sup> См.: Бельский К.С. Эмиссионное право как институт финансового права // Финансовое право. 2006. № 5. С. 48-55.

<sup>2</sup> Артемов Н.М. Актуальные проблемы денежного обращения в Российской Федерации // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков, 2011. С. 551.

<sup>3</sup> Лисицын А.Ю. Систематизация в эмиссионном праве // Реформы и право. 2012. № 4. С. 8.

<sup>4</sup> Синюгин В.Ю. Административно-правовое регулирование отношений в области рынка ценных бумаг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 8.

<sup>5</sup> Бахрах Д.Н. Предмет административного права РФ // Административное право РФ: вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики (по материалам конференции) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. Великий Новгород, 1999. С. 35.

<sup>6</sup> Сергеев В.В. Законодательное обеспечение рынка ценных бумаг в условиях модернизации российской экономики (с заседания Комиссии по законодательству в сфере деятельности кредитных организаций и финансовых рынков Ассоциации юристов России) // Банковское право. 2011. № 4. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 06.12.2013 г.

## ВНУТРЕННИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ) ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ (ИНВЕСТИЦИОННЫЙ АСПЕКТ)

© 2014 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук

Российская академия правосудия

117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69, корп. "А"

E-mail: Ter\_finlaw@mail.ru

Рассмотрены основы правовой регламентации внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Исследуется новая система контроля, а также ее недостатки. Анализируются полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля (контроль в сфере закупок, государственных программ).

*Ключевые слова:* внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, контроль в сфере закупок, контроль в сфере государственных программ, эффективность использования бюджетных средств.

Произошедшие кардинальные изменения в области государственного (муниципального) финансового контроля<sup>1</sup> обуславливают рассмотрение актуальных вопросов в рамках правовой регламентации исследуемой темы.

Внесение изменений в гл. 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ)<sup>2</sup>, новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"<sup>3</sup>, появление Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле"<sup>4</sup> характеризуют преобразования в области государственной контрольной деятельности.

Согласно ст. 265 БК РФ, государственный финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний. Внешний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью, соответственно, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Внутренний государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений - это контрольная деятельность Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного финансового контроля, являющихся, соответственно, органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Таким образом, можно констатировать факт появления системы внутреннего государственно-

го финансового контроля. В рамках данной статьи рассмотрим указанную систему через ее функциональную характеристику.

Полномочиями органов внутреннего государственного финансового контроля выступают: контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий (ст. 269.2 БК РФ).

На основании Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 "О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере"<sup>5</sup> Служба при осуществлении деятельности по контролю в финансово-бюджетной сфере осуществляет: а) полномочия по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений; б) внутренний государственный финансовый контроль в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, предусмотренный ч. 8 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"<sup>6</sup> (далее - Закон о контрактной системе)<sup>6</sup>.

Закон о контрактной системе детализирует предметность контроля в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федераль-

ных нужд. В соответствии со ст. 99 Закона о контрактной системе органы внутреннего государственного финансового контроля осуществляют контроль в отношении: 1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 закона, и обоснованности закупок; 2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Закона; 3) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график; 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; 6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Вместе с тем ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>7</sup> закрепляет функции Счетной палаты, среди которых: осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период; и др., а также проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля).

Таким образом, Счетная палата РФ как орган внешнего государственного финансового контроля осуществляет контрольные мероприятия (аудиторские проверки) в сфере закупок товаров, работ и услуг. Предметом контроля в данном случае будут выступать обоснование, нормирование закупок, исполнение контрактов. При этом Федеральное казначейство, финансовые органы посредством метода санкционирования также осуществляют контроль. Предмет контроля - соответствие информации об объеме финансового обеспечения информации об идентификационном коде закупок.

Полномочиями Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Фе-

дерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля являются: контроль за невышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе; контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета; контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о реестре контрактов, заключенных заказчиками (ст. 269.1 БК РФ).

Тем самым наблюдается пересечение внешнего и внутреннего контроля в сфере закупок через полномочия указанных государственных органов.

Помимо вышеуказанных органов в области внутреннего контроля, необходимо отметить ФАС России<sup>8</sup>, Служба путем проверок осуществляет контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, за исключением контроля, отнесенного к компетенции других органов внутреннего государственного финансового контроля. Остается непонятным, какие именно полномочия отнесены к ФАС России, а также предмет контроля.

Следующая область (функция) внутреннего контроля касается организации контрольных мероприятий за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ.

На основании Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»<sup>9</sup> Минэкономразвития России осуществляет подготовку в установленном порядке заключений на проекты федеральных целевых программ, экспертизу целевых программ ведомств.

Минэкономразвития России участвует в разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ<sup>10</sup>. Форма годового отчета утверждается Минэкономразвития России.

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы подготавливается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями до 1 марта года, следующего за отчетным, и направляется в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России.

Годовой отчет содержит: а) конкретные результаты, достигнутые за отчетный период; б) перечень контрольных событий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки согласно плану реализации; в) перечень мероприятий, выполненных и не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки; г) анализ факторов, повлиявших на ход реализации государственной программы; д) данные об использовании бюджетных ассигнований и иных средств на выполнение мероприятий; е) информацию о внесенных ответственным исполнителем изменениях в государственную программу; ж) аналитический отчет о выполнении мероприятий приоритетных национальных проектов.

Минфин России представляет в Минэкономразвития России информацию, необходимую для проведения мониторинга реализации государственных программ в части их финансового обеспечения.

До 1-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, Минэкономразвития создает в АИС “Государственные программы” форму мониторинга реализации государственной программы с использованием данных, содержащихся в утвержденных в плане реализации соответствующей государственной программы и детальном плане-графике ее реализации<sup>11</sup>.

Минэкономразвития России ежегодно, до 1 апреля года, следующего за отчетным, разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, который содержит: а) сведения об основных результатах реализации государственных программ за отчетный период; б) сведения о степени соответствия установленных и достигнутых целевых индикаторов и показателей государственных программ за отчетный год; в) сведения о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ; г) оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся реализации государственных

программ; д) при необходимости - предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственной программы, о сокращении (увеличении) финансирования и (или) досрочном прекращении отдельных мероприятий или государственной программы в целом.

Таким образом, функция внутреннего контроля за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ закрепляется за Минэкономразвития России. Вместе с тем необходимо прописать полномочия Минэкономразвития, а также Минфина России в административном регламенте исполнения государственной функции по внутреннему государственному финансовому контролю.

Не совсем ясным остается предмет государственного внутреннего контроля. Необходимо обособленно определить “эффективность использования бюджетных средств” в качестве вопроса контроля.

В настоящее время Счетная палата как орган внешнего контроля проводит аудит эффективности, который применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций<sup>12</sup>. Счетная палата осуществляет аудит эффективности на основании “СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств” (вместе с “Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности”) (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 9 июня 2009 г. № 31К (668)).

Очевидно, что требуется определиться с разграничением полномочий органов внутреннего и внешнего финансового контроля по проверке эффективности расходования бюджетных средств, так как внутренний контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ включает показатели эффективности проверяемого объекта.

Вопросы государственного внутреннего контроля нужно рассматривать в увязке с объектами и методами контроля, проверяемыми документами. Следовательно, возникает вопрос о правилах организации, осуществления органами внут-

ренного финансового контроля полномочий в исследуемой сфере.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 “О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере” (вместе с “Правилами осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере”) деятельность по контролю подразделяется на плановую и внеплановую и осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок, а также посредством проведения только в рамках полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений плановых и внеплановых ревизий и обследований (далее - контрольные мероприятия). Проверки подразделяются на выездные и камеральные, а также встречные проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок.

При проведении обследования осуществляются анализ и оценка состояния сферы деятельности объекта контроля, определенной приказом (распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) Службы (ее территориального органа).

Обследование проводится в порядке и сроки, установленные для выездных проверок (ревизий). По результатам проведения обследования оформляется заключение. Камеральная проверка проводится по месту нахождения Службы (ее территориального органа), в том числе на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по запросам Службы (ее территориального органа), а также информации, документов и материалов, полученных в ходе встречных проверок. Камеральная проверка проводится должностным лицом в течение 30 рабочих дней со дня получения от объекта контроля информации, документов и материалов, представленных по запросу Службы (ее территориального органа). По результатам камеральной проверки оформляется акт. Выездная проверка (ревизия) проводится по месту нахождения объекта контроля. Срок проведения выездной проверки (ревизии) структурными подразделениями центрального аппарата Службы составляет не более 40 рабочих дней, территориальными органами Службы - не более 30 рабочих дней. В ходе выездной проверки (ревизии) проводятся

контрольные действия по документальному и фактическому изучению деятельности объекта контроля.

В заключение хотелось бы предложить комплекс мер, направленных на совершенствование области внутреннего государственного контроля:

1) сформулировать предмет, цель, конечный результат деятельности в сфере внутреннего государственного финансового контроля;

2) определить принципы (критерии) системы планирования внутренней контрольной деятельности;

3) определить методы внутреннего государственного контроля с учетом контрольных мероприятий в сфере закупок, государственных программ;

4) разработать подходы к составлению и представлению отчетности о непосредственных результатах и затратах на проведение контроля;

5) подготовить рекомендации по внутренней оценке эффективности деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля.

6) разработать стандарты внутреннего государственного финансового контроля.

Представляется целесообразным разработать единый нормативный правовой акт, касающийся порядка осуществления внутреннего государственного финансового контроля.

Актуальным является обсуждение вопроса об административном регламенте исполнения государственной функции по внутреннему государственному финансовому контролю (контролю в сфере закупок, государственных программ и т.д.). Административный регламент должен четко определить круг обязанностей и прав органа власти, сферу его юрисдикции, раскрыть формы внутренних взаимодействий различных органов власти между собой на всех этапах прохождения документов в процессе принятия решений.

Рассматривая государственный внутренний финансовый контроль, отметим важность данной темы применительно к государственной инвестиционной деятельности. Чем профессиональней, выше уровень контрольной деятельности, тем эффективнее будет инвестиционная деятельность страны. Государство, реализуя инвестиционную деятельность через формы (государственные инвестиционные программы (инвестирование государством средств в отрасли промышленности, науки, образования и т.д.); прямое управления государственными инвестициями; и др.), плани-



рует достижения определенных параметров, целей. Здесь же важно, чтоб поставленные цели были достигнуты. Следовательно, необходимо разработать систему внутреннего контроля на всех этапах государственного инвестирования.

Таким образом, внутренний государственный финансовый контроль включает контроль за соблюдением бюджетного законодательства, полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ и государственных заданий, контроль в сфере закупок, контроль финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений, контроль за сохранностью государственного (муниципального) имущества, находящегося в оперативном управлении государственных (муниципальных) органов и учреждений.

<sup>1</sup> Государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее по тексту - государственный финансовый контроль).

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.]: [с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2014 г.] // Собр. законода-

тельства Российской Федерации (далее - СЗ РФ). 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6435.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>8</sup> Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331: [ред. от 2 нояб. 2013 г.]: [с изм. и доп., вступающими в силу с 1 янв. 2014 г.] // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

<sup>10</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588: [ред. от 17 окт. 2013 г.] // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

<sup>11</sup> Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 26 дек. 2012 г. № 817: [зарегистрировано в Минюсте России 6 февр. 2013 г. № 26871] // Российская газета. 2013. № 39.

<sup>12</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 мая 2013 г. № 41-ФЗ: [ред. от 28 дек. 2013 г.] // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

*Поступила в редакцию 05.12.2013 г.*