

Институт уполномоченного органа в сфере государственно-частного партнерства: мировой опыт и российские реалии

В. РУСАКОВ

Успешная реализация и развитие рынка инвестиционных проектов согласно принципам государственно-частного партнерства (ГЧП) – звенья одной цепи, поэтому слаженная работа невозможна без ее публичной организации властными структурами. В то же время участие уполномоченного органа в соглашениях о ГЧП основывается на равенстве и имущественной самостоятельности (п. 1 ст. 2 и п. 1 ст. 124 ГК РФ) всех его участников.

Мировая практика становления и развития института уполномоченного органа в сфере ГЧП весьма многообразна. Аналогом уполномоченного органа, выполняющим его функции, например, в Великобритании является АО «Партнерство Великобритании», реализующее корпоративные отношения между государством и предпринимательством, в котором «крен» осуществлен в сторону частных инвесторов (51 % – доля предпринимательства, 49 % – государства), что подтверждает идею так называемой «частной финансовой инициативы» (Private Finance Initiative – PFI). В Австралии аналогичный орган является структурным подразделением коммерческого управления Министерства финансов. В Чешской Республике создано АО «ППП – Центр» (100 % акции находятся у государства), финансируемое и функционирующее полностью за счет Министерства финансов [5, 26–27].

В России функционирование института уполномоченного органа в сфере ГЧП на уровне регионов регулируется нормативно-правовой базой, основные элементы которой – следующие. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [12] (далее – Закон о ГЧП (МЧП), Закон № 224-ФЗ) прямо предусматривает (ч. 1 ст. 47), что приведение законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в этой сфере регулирования необходимо завершить до 1 июля 2016 г. Следует отметить, что в соответствии с Конституцией РФ гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. При этом в ч. 5 ст. 76 Конституции РФ установлено, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В то же время это не исключает регулирования правоотношений на основе совместного их ведения между центром и субъектами Российской Федерации и реализации правовой субъектности российских регионов.

Так, статьи 17 и 18 Закона о ГЧП (МЧП) дают открытый перечень, ориентированный на законодательное установление высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере определения правового статуса уполномоченного органа и делегирования ему прав и обязанностей, их компетенциями для достижения целей инвестиционного проекта с распределением рисков и юридической ответственности на всех этапах его реализации. Таким образом, федеральная власть, стремясь к эффективному правовому регулированию отношений между публичным образованием и частным инвестором, предоставляет правовую возможность учитывать особенности развития экономики региона.

Права и обязанности, компетенции уполномоченных органов, сформулированные в федеральных законах, в той или иной мере регулирующих отношения между публичными образованиями и частными инвесторами, можно назвать «отношениями на принципах государственно-частного партнерства» или же разновидностями государственно-частного партнерства. С точки зрения полноты и всесторонности раскрытия правового потенциала каждого Закона необходимо провести их краткий анализ.

Федеральный закон от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» [14] (СРП) заложил правовую основу для применения механизмов ГЧП в сфере поиска и добычи полезных ископаемых (углеводородов). Уполномоченным органом, которому делегировано право осуществления контроля за исполнением СРП, является отраслевое Министерство энергетики Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 г. № 400 утверждено Положение «О Министерстве энергетики Российской Федерации» [15], в котором указано, что последнее является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в сфере освоения месторождений углеводородов на основе СРП. Нельзя не согласиться с таким решением правительства. Отраслевое министерство знает специфику регулируемых отношений и имеющийся экономический потенциал природных ресурсов, которые вкупе с доведенной до совершенства публичной организацией проектов на принципах ГЧП должны дать положительный результат, что, впрочем, и происходит в последние 5–7 лет. Подтверждением этому, ярким и показательным примером является реализация проектов СРП «Сахалин-1» и «Сахалин-2», когда из «не окупаемого проекта», как показала аудиторская проверка в начале «нулевых», к 2010 г. после проведения организационных мероприятий с изменением законодательства и условий СРП, конечно же, с согласия иностранных инвесторов – консорциума, а также делегирования уполномо-

ченному органу необходимых дополнительных полномочий, инвестиционные проекты стали высокорентабельными и эффективными.

Следующий Федеральный закон – от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [16]. Здесь следует отметить, что структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации РФ, согласно ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации и п. 4 ст. 17 Федерального закона от 06.11.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Так, ст. 9 Закона Республики Башкортостан от 13.03.2003 г. № 472-з «О республиканских органах исполнительной власти» [3] прямо указывает на то, что компетенции, например, применительно к концессионным механизмам, в части строительства, реконструкции, модернизации автомобильных дорог Республики Башкортостан, определяются в том числе республиканскими законами и иными нормативными правовыми актами. В то же время на федеральном уровне, согласно Федеральному закону от 17.07.2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [17], осуществление от имени Российской Федерации, в том числе полномочия концедента, связанные с проведением конкурсов, обеспечением заключения и исполнения концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог федерального значения, защитных дорожных сооружений и искусственных дорожных сооружений, закрепляется за государственной компанией «Российские автомобильные дороги».

Как видим, принятое решение способствует оперативному и профессиональному решению задач, связанных с достижением целей концессионных соглашений. Более того, складывающаяся практика показывает, что современные реалии требуют объединения функций уполномоченного органа, заказчика и застройщика в одном лице. Для чего был

оперативно принят Федеральный закон от 14.12.2015 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13], вступивший в силу 26.12.2015 г.

Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах (далее – ОЭЗ) в Российской Федерации» предоставляет преференции резидентам свободной экономической зоны (СЭЗ) для экономического развития в депрессивных регионах нашей страны [18]. Понятие СЭЗ появилось в Законе РСФСР от 04.07.1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» [2], в котором нашли отражение специальные правовые режимы деятельности иностранных инвесторов, такие как упрощенный порядок регистрации организаций, льготный налоговый режим, пониженные ставки (стремящиеся к «обнулению») арендных платежей за пользование объектами, а также предоставление прав на долгосрочную аренду и т.п. По существу, публичное образование, создав свободную экономическую зону путем принятия административных актов, не вмешивалось в хозяйственные отношения резидентов и практически самоустранялось от осуществления последующего правового контроля за их деятельностью.

Более подробно следует рассмотреть некоторые разновидности особых экономических зон, создаваемых для развития высокотехнологичных отраслей экономики, разработки технологий и коммерциализации их результатов, а также достижения иных общественно полезных целей. Актуальность развития таких зон обусловлена тем, что, по данным статистики, на территории Российской Федерации в цепочке «научный продукт – готовый товар» коммерциализация научных достижений составляет всего лишь 7–8 %, когда как в западных странах – до 70–80 % [4]. Раскрывая правовой потенциал таких форм, нельзя не упомянуть о технопарках. В литературе, в частности, отмечается, что технологические и научные парки – структуры более мелкого масштаба по сравнению с наукоградами

и технико-внедренческими ОЭЗ [4]. Так, технопарки представляют собой научно-производственные территориальные комплексы, включающие в себя научные учреждения, вузы, промышленные предприятия, малые наукоемкие фирмы и преследуют следующие цели: содействие в становлении и развитии малых инновационных форм; воплощение научно-технической продукции в готовый товар; создание и введение в действие новых видов производств; привлечение инвестиций и специалистов в новые и возрожденные виды производств. Примером создания технопарков при государственном участии может служить технопарк «Новосибирск», образованный согласно распоряжению Президента Российской Федерации от 10.06.1996 г. № 307-рп «О создании технопарка “Новосибирск”» [19], где учредителями выступили федеральные и региональные власти (или их представители) с Сибирским отделением Российской академии наук. Сегодня с полной уверенностью можно утверждать, что проект был успешно реализован, прошел апробацию и может стать примером (эталонном) использования такой структуры на других территориях Российской Федерации.

Создание и прекращение всех разновидностей особых экономических зон на территориях субъекта Российской Федерации муниципального образования принимается и оформляется специальным постановлением исходя из критериев, утвержденных Правительством РФ. Особо следует остановиться на управлении особыми экономическими зонами, которое возлагается на Министерство экономического развития РФ. При этом отдельные полномочия на основании соглашения об ОЭЗ могут быть переданы органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Здесь необходимо отметить, что Министерство экономического развития РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, управляющие компании, резиденты ОЭЗ составляют единую централизованную систему управления ОЭЗ. В целях координации деятельности этой единой централизованной системой создается наблюдательный совет, что, на наш взгляд, является важным инструментом регулирования

в таких сложных отношениях, сочетающих в себе принятие управленческих и хозяйственных решений.

С точки зрения апробации опыта интересным для региональных законодателей является Федеральный закон от 29.11.2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [20]. Согласно п. 2 ст. 10 этого Закона, органами управления свободной экономической зоной являются уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, экспертный совет СЭЗ, высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым (города федерального значения Севастополя). Здесь, на наш взгляд, следует также особо выделить статус коллегиального органа – экспертного совета, который признан осуществлять организацию функционирования самой свободной экономической зоны, в состав которого входят по два представителя от Правительства РФ, Правительства Республики Крым (города Севастополя), а также представителей иных органов, которыми могут быть представители органов муниципального образования, инвесторов и других некоммерческих (общественных) организаций. Представляется не случайным, что после присоединения Крыма и города федерального значения Севастополя законодатель создал сразу две новые формы особых территорий – свободная экономическая зона и территория опережающего социально-экономического развития, хотя аналогичная форма последнего регулируется недавно принятым специальным законом.

Среди правоведов принятие этого закона вызвало дискуссию. Так, например, А.В. Белицкая задается вопросом: не лучше ли было отразить особенности правового режима в Крыму в соответствующих разделах Закона об особых экономических зонах и Закона о территориях опережающего социально-экономического развития [1, 60–66]? Иная точка зрения связана с желанием предоставить субъектам предпринимательской деятельности на данной терри-

тории максимальную свободу в достижении параметров экономического роста. Эту позицию по-другому можно было бы выразить так: в соответствии с данным законом административными нормами регулируется организация деятельности резидентов и устанавливается правовой режим на ее территории, а предпринимательская деятельность осуществляется полностью нормами гражданского законодательства. Соответственно, и ответственность за результат инвестиционной деятельности будет полностью возлагаться на предпринимательские структуры, а не на публичные образования.

Надо признать, что в последнее время на публичные образования перекладывается бремя всех рисков, в том числе инвестиционных, что в отдельных случаях может быть разумно и справедливо. Тем не менее, по нашему глубокому убеждению, на них должна возлагаться только публичная организация реализации проектов и последующее осуществление контроля на всех этапах реализации инвестиционного проекта, но в любом случае это должно осуществляться без вторжения в предпринимательскую деятельность инвесторов. В сегодняшних условиях вряд ли другие формы организации инвестиционной деятельности будут эффективными во вновь принятых в состав Российской Федерации Республике Крым и городе федерального значения Севастополе [23].

Востребованным для экономики и совершенствования правовых механизмов взаимодействия государства и предпринимательства является Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [21], вступивший в силу с 31 марта 2015 г. на территории Дальнего Востока, а по истечении 3 лет апробации Закона аналогичные правовые режимы будут создаваться и в остальных территориях Российской Федерации. Надо отметить, что особый порядок создания в моногородах регулируется гл. 9 Закона, а в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) могут создаваться с 01.01.2016 г. На территории опережающего

социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской (инвестиционной) деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. ТОСЭР создается на 70 лет по решению Правительства РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа, срок которого может быть продлен.

Решение принимается в форме административного акта – постановления, в котором указываются перечень видов деятельности, минимальный объем привлекаемых резидентами инвестиций и т.д. Важно отметить, что Закон предусматривает не только создание преференций резидентам ТОСЭР, но и предоставляет возможность направления бюджетных средств на инфраструктурные объекты, что, с точки зрения идеи государственно-частного партнерства, является одним из признаков подлинного «партнерства», а также передает в собственность управляющей компании движимое и недвижимое имущество, необходимое для достижения намеченной цели. При таких обстоятельствах важная роль будет отводиться координации деятельности в ТОСЭР и осуществлению контроля на всех этапах соглашения о ТОСЭР, оказанием содействия их реализации выдачей заключения наблюдательным советом об эффективности всего проекта. В состав наблюдательного совета в количестве не более 10 человек входят представители уполномоченного федерального органа, государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, а также управляющей компании. Для участия в принятии решения на заседаниях наблюдательного совета могут приглашаться и резиденты (инвесторы) ТОСЭР. На основании изложенного примера предлагается, не дожидаясь, когда заработают подобные зоны, уже сегодня ориентироваться на создание таких механизмов управления подобными проектами.

Наконец, следует обратить особое внимание на Закон о госзакупках [25], регулирующий отношения в сфере эффективного обеспечения публичных потребностей в товарах, работах, услугах на основе гласности и прозрачности, а также преследующие иные указанные в Законе цели. В широком смысле, как известно, нормы Закона можно отнести к механизмам ГЧП, поскольку здесь усматривается взаимодействие государства (муниципалитета) и предпринимательства. Тем не менее, законодатель, на наш взгляд, заложил соревновательный дух в Закон о ГЧП (МЧП), определив в компетенцию уполномоченного органа оценку эффективности проекта на основе сравнительного преимущества, то есть сравнительных показателей использования бюджетных средств при реализации проекта ГЧП (МЧП) и использования бюджетных средств, необходимых для реализации государственного (муниципального) контракта. Таким образом, на законодательном уровне закладывается правовой механизм осуществления подлинной экономической конкуренции инвестиционных проектов, что следует оценивать как положительный фактор.

Без сомнения, ориентиром в законотворческой деятельности будет являться и нарабатанный мировой опыт. Например, в настоящее время во Франции на уровне центральных властей действует Миссия содействия ГЧП, которая была создана в 2004 году в связи с принятием специального правового регулирования в этой сфере. Первоначально она создавалась для проведения экспертизы на стадии предварительной оценки проектов ГЧП и находилась в прямом подчинении министра экономики и финансов. В 2010 г. статус Миссии содействия ГЧП изменился, и она приобрела статус службы с национальной компетенцией в составе Общей дирекции казначейства, входящей в состав Министерства экономики, финансов и промышленности. В связи с чем круг компетенций данного органа резко возрос. Основными функциями Миссии содействия ГЧП являются, во-первых, предварительная оценка проекта, подготовленного органом, который будет осуществлять отбор частного партнера и

заключать соглашение, во-вторых, оказание помощи органам власти (как на центральном, так и на местном уровне) в подготовке проекта ГЧП, в проведении переговоров и осуществлении контроля за реализацией проекта и, в-третьих, информирование о ГЧП и содействие его широкому распространению, иначе говоря, прозрачности регулируемых отношений (действует формула: чем больше прав и компетенций, тем прозрачнее отношения). Следует отметить, что Миссия не осуществляет функций по отбору частного партнера и заключению соглашений в отношении конкретных проектов. Здесь мы видим пример «усеченных» функций.

Аналогичную концентрацию компетенций по публичной организации уполномоченного органа мы наблюдаем и в России. Так, в 2001 г. включены дополнения в ЮНСИТРАЛ [22], в котором в п. 17 раздела 1 «Общие законодательные и институциональные рамки» Руководства для законодательных органов по инфраструктурным проектам, финансируемым из частных источников, обращается внимание на то, что целесообразно сделать следующее: во-первых, обозначить те публичные органы или уровни управления, которые компетентны выдавать подряды на проекты в области инфраструктуры частному сектору и действовать в качестве организаций-заказчиков; во-вторых, принять нормы, позволяющие выявить тех физических или должностных лиц, которые обладают полномочиями на принятие обязательств на различных этапах переговоров, а также полномочиями на подписание проектного соглашения; в-третьих, определить объем полномочий, которые могут потребоваться государственным органам для реализации проектов, входящих в сферу их компетенции, и, наконец, установить необходимые меры для надлежащей административной координации в тех случаях, когда заранее определить всех соответствующих должностных лиц или ведомств невозможно. В нашей ситуации такой работой, по нашему мнению, будет заниматься (возможно, только на первых этапах становления) наблюдательный (экспертный) совет.

Еще одна подготовленная ЮНСИТРАЛ рекомендация (рек. 6) акцентирует внимание на необходимости создания институциональных механизмов для координации деятельности публичных органов, ответственных за выдачу подтверждений, лицензий, разрешений или санкций, необходимых для осуществления и реализации ГЧП. Аналогичная идея развивается в Модельном законе для государств – участников СНГ «О публично-частном партнерстве», где выделяются следующие полномочия органов исполнительной власти в сфере ГЧП: разработка и принятие нормативно-правовых актов о порядке подготовки проектов ГЧП; разработка и утверждение долгосрочных целевых программ в отношении проектов ГЧП; разработка и утверждение положений о порядке, сроках и условиях имущественного и (или) финансового участия публично-правового образования в проектах ГЧП и методики оценки эффективности их участия в проекте; разработка и утверждение порядка проведения общественных слушаний относительно проекта ГЧП; принятие решений в отношении конкретных проектов ГЧП, начиная со стадии инициации проекта и завершая контролем за реализацией проекта; осуществление контроля в сфере ГЧП, что необходимо будет учитывать в законотворческой деятельности нашего региона.

Необходимо обратить внимание, что нормотворчество предполагает законодательное закрепление наделяния органов исполнительной власти полномочием по правовому регулированию того или иного вопроса, что поддержано Законом № 224-ФЗ, и такие вопросы отнесены к компетенции региональных законодателей, соответственно, они должны будут регулироваться на уровне закона Республики Башкортостан. При определении пределов законодательного и подзаконного нормотворчества следует помнить о том, что законодательное регулирование ГЧП должно быть рамочным [11], поскольку весьма затруднительно и нецелесообразно с позиций гибкости управления регулировать все возникающие вопросы с большей степенью детализации. Сфера ГЧП в региональных законах не должна быть

«заурегулированной», чтобы в последующем не оказаться заложником этих «заурегулированных правил», поэтому участникам проекта должна быть предоставлена возможность выбирать в соглашениях о ГЧП выгодные условия для инвестора и эффективные механизмы осуществления контроля со стороны публичного образования в рамках каждого конкретного проекта [11]. При таких обстоятельствах возникает острая необходимость обращения пристального внимания на принципы права, то есть основные начала регулирования, не акцентируется внимание на буквальном толковании, что зачастую в нашей практике случается.

Возникнет вопрос: следует ли создавать специальный орган на уровне правительства для осуществления управления в сфере ГЧП или же достаточно наделить отдельными полномочиями отраслевые министерства, отвечающие за управление в тех сферах, в которых реализуются проекты ГЧП (например, здравоохранение, дорожное хозяйство, ЖКХ и т.п.)? Общепризнанной в настоящее время является позиция, согласно которой целесообразно будет создание специализированного исполнительного органа государственной власти – уполномоченного органа. В то же время при создании такого органа управлять всеми процессами будет довольно сложно, если этот орган будет наделен всеми или большинством полномочий, необходимых для осуществления публичного управления в сфере ГЧП. Именно поэтому государства (регионы), имеющие большой опыт реализации проектов ГЧП, зачастую идут по пути создания специализированных подразделений в отраслевых министерствах, вместе с тем общими полномочиями наделяются органы общей компетенции, в нашем случае – Правительство Республики Башкортостан (или Министерство экономического развития РБ).

При распределении полномочий между органами исполнительной власти необходимо учесть существующее распределение функций между ними. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. 22.06.2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти в Россий-

ской Федерации» (в нашем регионе действует Указ Президента Республики Башкортостан от 24.11.2012 г. № УП-407 «О мерах по совершенствованию структуры исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан») выделение видов органов исполнительной власти на федеральном уровне – министерств, агентств и служб – проведено с учетом разграничения их функций. К основным функциям министерств относятся выработка государственной политики и нормотворчество в определенной сфере, а также координация и контроль за деятельностью находящихся в его ведении агентств и служб. В свою очередь, основными функциями агентства являются функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору, которые отнесены к основным функциям служб.

В качестве вывода необходимо отметить, что проведенный анализ помогает раскрыть основные факторы, влияющие на развитие инвестиционного климата региона. В этой связи не будет лишним процитировать профессора В.Ф. Попондопуло [6, 142], который на примере концессионного соглашения, являющегося одной из форм ГЧП, раскрыл сущность статуса уполномоченного органа: «Важно понимать, что публичные органы, являясь субъектами права, выступают в различных отношениях (выступают вовне в разных правовых масках): как публичных (основное назначение), так и частных (вспомогательное назначение). Этим определяются особенности их правового положения». Исследователь также отмечает, что сначала уполномоченный орган выступает от имени публично-правового образования, реализует свою властную компетенцию (принимает административный акт о заключении *соглашения о ГЧП* (курсив наш. – В.Р.)), а затем реализует свою (опосредованно государственную или муниципальную) гражданскую правоспособность (участвует в гражданском правоотношении) [7, 19]. С нашей точки зрения, изложенный подход можно со всей ответственностью считать универсальным для всех разновидностей ГЧП.

Литература

1. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство в рамках территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности: новое в законодательстве // Закон. 2015. № 3. С. 60–66.
2. Ведомости. 1991. № 29. С. 3.
3. Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2003. № 7. Ст. 347.
4. Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности: монография. М.: ИНФРА-М, 2012. С. 88–92.
5. Лебедев К.К., Русаков В.И. Правовое регулирование государственно-частного партнерства при осуществлении инвестиционных проектов: монография. Гатчина: Изд-во ГИЭФПТ, 2014. С. 26–27.
6. Попондопуло В.Ф. Договор – средство частноправового регулирования // Правоведение. 2009. № 4. С. 137–151.
7. Попондопуло В.Ф. Инвестиционная деятельность: правовые формы осуществления публичной организации и защиты // Юрист. 2013. № 19. С. 15–23.
8. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
9. Приказ Министерства экономического развития РФ от 21.01.2010 г. № 20. «Об утверждении типовой формы соглашения с субъектом РФ о делегировании отдельных полномочий по управлению особыми экономическими зонами» // Российская газета. 2010. № 54.
10. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20.10.2010 г. № 502 (в ред. от 12.03.2012 г.) «Об утверждении Положения о наблюдательном совете» // Российская газета. 2010. № 265.
11. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты (авторская глава 10 Килинкаровой Е.В.) / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528с.
12. Российская газета. 2015. № 156. С. 2.
13. Российская газета. 2015. № 285. С. 3.
14. Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.
15. Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.
16. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
17. Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.
18. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3177.
19. Собрание законодательства РФ. 1996. № 24. Ст. 2925.
20. Собрание законодательства РФ. 2014. № 48. Ст. 6658.
21. Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ст. 26.
22. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/arbitration/ml-arb/07-87000_Ebook.pdf.
23. Федеральный конституционный закон от 21.03.2014г. №6–ФКЗ (ред. от 29.12.2015г.) «О принятии в Российскую Федерацию и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собр. законодат. РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.
24. Федеральный закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2017 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собр. законод. РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.
25. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. № 6056.

Юридические факты в финансовом праве

Т. ЗИНУРОВ

Общеизвестно, что в основе возникновения, изменения и прекращения правоотношений лежат особые обстоятельства, называемые юридическими фактами. В целом данный вопрос достаточно хорошо проработан в рамках общей теории права, однако некоторые аспекты требуют исследовательского уточнения, чему и посвящена эта статья.

Исследователи в области теории государства и права О.Е. Кутафин [5, 37] и М.И. Абдулаев [1, 183] указывают, что юридические факты содержатся в гипотезах правовых норм. Их точку зрения разделяет А.Б. Венгеров, считающий, что «юридические факты, описываются в гипотезе нормы права...» [3, 248] и С.С. Алексеев, называющий данные факты юридическими, так как они «предусмотрены в нормах права: прямо – в гипотезе...» [8, 300].

Таким образом, понятия «гипотеза нормы права» и «юридический факт», если не являются тождественными, то выполняют одну и ту же функцию, а именно – влияют на возникновение, изменение или прекращение правоотношения.

Сами же определения юридических фактов всегда привязывают их к норме права во всех ее проявлениях. Под юридическим фактом исследователи чаще всего понимают определенные жизненные обстоятельства (условия, ситуации), с которыми нормы права связывают возникновение, прекращение или изменение правоотношений [4, 152–153; 7, 293; 8, 300]. Следовательно, для возникновения, изменения или прекращения правоотношения необходимы два условия: собственно наличие самого юридического факта (жизненного обстоятельства) и связь данного факта с нормами права, прописанными в нормативных правовых актах или иных источниках права. Таким образом, собственно сам юридический факт (жизненное обстоятельство) как таковой не служит началом,

изменением или прекращением правоотношения без привязки его к норме права.

Общеизвестно, что классификация юридических фактов по волевому признаку выделяет две их разновидности – события и действия. Событие – не зависящее от воли человека явление окружающей действительности. Действие – осознанное поведение субъектов, либо прямо направленное на возникновение, изменение или прекращение правоотношений, то есть имеет целью получение определенных юридических последствий, либо прямо не имеющее таковой цели, но порождающее их уже независимо от воли субъекта.

Таким образом, получается, что явление, не зависящее от воли человека, не связанное с нормой права, не повлечет за собой никаких юридических последствий и, соответственно, не будет являться юридическим фактом. Если, например, рассматривать два абсолютно одинаковых явления, таких как падение метеорита в океан, где он не вызвал никаких разрушений, и в черте населенного пункта, где результатом стало множество жертв и разрушений, то второе в отличие от первого будет юридическим фактом, так как повлечет за собой множество возникновений, изменений и прекращений правоотношений.

Юридический факт – это действие, которое можно разделить на юридические поступки и юридические акты. Первые, как уже упоминалось, прямо не направлены на достижение какого-либо юридического результата в отличие от вторых. Однако следует иметь в виду, что для возникновения одних правоотношений некоторые обстоятельства будут иметь характер юридического акта, а для других те же обстоятельства – характер юридического поступка. Например, устройство на работу прямо направлено на возникновение трудовых право-

Зинуров Тимур Гранитович, канд. юрид. наук, доцент кафедры предпринимательского и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан. E-mail: zintg@mail.ru

отношений, однако, помимо них, появляются еще и налоговые правоотношения, которые возникают вне зависимости от воли субъекта. Поэтому для того, чтобы юридический поступок стал юридическим фактом, он должен быть привязан к норме права, как и событие.

Юридические акты, как известно, осуществляются в форме сделок и административных актов. Сделки – действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей [2, 548]. Административный акт – акт органа государственного управления, который, в отличие от нормативного акта, устанавливает, изменяет или прекращает конкретное правоотношение, а не общее правило [2, 18].

Из определения административного акта следует, что он является самостоятельным основанием возникновения, изменения и прекращения правоотношения и какие-либо дополнительные условия ему для этого не нужны. Таким образом, он несколько не вписывается в известные нам определения юридических фактов, так как он (юридический факт) нуждается в привязке к норме права, уже после того, как свершится. В этом же случае административный акт или индивидуальный правовой акт является завершающим звеном, непосредственно воздействуя на правоотношение.

Далее нам необходимо спроецировать данные теоретические выкладки на сферу финансового права. Уже было отмечено, что гипотеза нормы права и юридические факты выполняют одну и ту же функцию. В финансовом праве есть утверждение, что гипотеза указывает на условие действия финансово-правовой нормы и чаще всего имеет сложную структуру [11, 69]. Другими словами, финансово-правовая норма имеет несколько условий-гипотез, или для того, чтобы финансовое право-отношение возникло, изменилось или прекратилось, нужно несколько юридических фактов. Юридические факты могут быть выстроены в последовательном или параллельном порядке.

Финансовые правоотношения в силу специфического характера характеризуются рядом особенностей. Так, к примеру, они

возникают, изменяются или прекращаются только на основе правовых норм [10, 108]. Отсюда возникает вопрос: являются ли юридические факты-события основанием для возникновения, изменения или прекращения финансового правоотношения?

Например, О.Н. Горбунова рассматривает увеличение числа иждивенцев в семье как событие, влияющее на изменение финансового правоотношения в виде уменьшения подоходного налога [9, 46]. Рассмотрим данную ситуацию на примере рождения ребенка. Может ли рождение ребенка изменять финансовое правоотношение, влияя на уменьшение размера подоходного налога? Что необходимо для того, чтобы возникло право на стандартный налоговый вычет при рождении ребенка?

Во-первых, это собственно само рождение ребенка. Во-вторых, родитель должен быть плательщиком подоходного налога, то есть иметь облагаемый по ставке 13 % доход и состоять на учете в налоговом органе. В-третьих, требуется регистрация ребенка в органах ЗАГС. В-четвертых, необходимо заявление родителя в бухгалтерию по месту работы. И, наконец, в-пятых, одному из родителей вообще может быть не предоставлено право на вычет в связи с тем, что другому родителю он предоставлен в двойном размере.

Таким образом, мы видим, что само по себе рождение ребенка не влечет в этом плане никаких последствий. Необходима совокупность целой группы различных фактов, так как отсутствие любого из них делает неэффективными действия всех остальных. В данном случае юридический факт-событие следует рассматривать как «спусковой крючок», запускающий «реакцию», но последним звеном все же будет юридический факт-действие.

Проанализируем другие примеры. По мнению Ю.А. Крохиной, такие события, как смерть налогоплательщика, прекращают налоговое правоотношение, или увечье, полученное сотрудником налоговой службы при исполнении им своих служебных обязанностей, является страховым случаем, то есть юридическим фактом, лежащим в основе права требования выплаты страхового возмещения [10, 110].

Если рассматривать исключительно факт смерти как основание для прекращения налогового правоотношения, то можно предположить, что факт рождения влечет за собой возникновение такового. Однако, чтобы стать налогоплательщиком, кроме рождения, необходим комплекс дополнительных условий, таких как наличие объекта налогообложения, отсутствие или наличие льгот; кроме того, необходимо состоять на налоговом учете и т.д. Поэтому, с нашей точки зрения, сама по себе смерть как таковая, являясь юридическим фактом-событием, как и в предыдущем примере, может только запустить механизм прекращения налогового правоотношения, но никак не быть самостоятельным основанием для этого. Последним звеном в цепи юридических фактов будет снятие с налогового учета, которое и повлечет прекращение налогового правоотношения. Что же касается увечья, полученного работником налоговых органов при исполнении им своих служебных обязанностей, то необходимо соблюдение целого ряда формальностей, предусмотренных приказом Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 26.09.03 г. № БГ-3-17/504@ «Об утверждении инструкции о порядке проведения обязательного государственного личного страхования работников налоговых органов системы министерства Российской Федерации по налогам и сборам» [6], и только после этого возникает право требования выплаты страхового возмещения. Таким образом, завершающим юридическим фактом опять-таки будет действие.

Подводя итоги можно констатировать следующее. Финансовое правоотношение всегда возникает на основе совокупности юридических фактов – юридического состава. Юридический факт-событие может являться лишь «пусковым механизмом» для возникновения, изменения и прекращения финансового правоотношения, а завершающим звеном цепи и непосредственным основанием воздействия на финансовые правоотношения будет всегда юридический факт-действие.

Литература

1. Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. 2-е изд., доп. М.: Финансовый контроль, 2004. 410 с.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. 704 с.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
4. Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. 520 с.
5. Основы государства и права: учебное пособие для поступающих в вузы / Под ред. акад. О.Е. Кутафина. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 1998. 384 с.
6. Приказ Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 26.09.03 г. № БГ-3-17/504@ «Об утверждении инструкции о порядке проведения обязательного государственного личного страхования работников налоговых органов системы министерства Российской Федерации по налогам и сборам» // СПС КонсультантПлюс.
7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. 776 с.
8. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е изд / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005. 458 с.
9. Финансовое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. О.Н. Горбунова. М.: Юристь, 2005. 587с.
10. Финансовое право России: учебник / Ю.А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 720 с.
11. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.