

НИУ ВШЭ НИЖНИЙ НОВГОРОД

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТИ

НИЖНИЙ НОВГОРОД, 2015

УДК 340.130

ББК 67.3

Н 30

Редакционная коллегия:

Власова А.А. — доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук

Груздев В.В. — доктор юридических наук, проректор по науке ФГБОУ ВПО «Костромской государственный университет имени Н.А. Некрасова»

Клепоносова М.В. — кандидат юридических наук, доцент, декан факультета права НИУ ВШЭ — Нижний Новгород, заслуженный юрист РФ

Колоколов Н.А. — доктор юридических наук, профессор кафедры судебной власти, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

Логинова А.С. — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Михеева И. В. (отв. ред.) — доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Селезнев Ф.А. (отв. ред.) — доктор исторических наук, профессор, руководитель Центра краеведческих исследований Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Сизимова О.Б. — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сочнев Ю.В. — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Черкасов В.К. — доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Нижегородский институт управления)

Точка зрения авторов может не совпадать с позицией редакционной коллегии

Н 30 Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: сб. научн. тр. / отв. ред. И.В. Михеева, Ф.А. Селезнев. Вып. 2. — Нижний Новгород: ООО «Растр», НИУ ВШЭ — Нижний Новгород. 2015. — 562 с.

Книга представляет собой второй выпуск сборника статей, изданного факультетом права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и посвященного ретроспективному анализу взаимодействия власти и общества. Большое место отведено правовым и историко-правовым аспектам такого взаимодействия. Особое внимание уделено истории государственных учреждений и взаимодействию власти и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края.

Данная книга приурочена к 70-летию юбилею замечательного ученого, историка права, известного в России библиофила и краеведа — доктора юридических наук, профессора Юрия Григорьевича Галая.

Издание адресовано научным работникам, студентам, аспирантам, преподавателям вузов, всем интересующимся вопросами права и управления, историей государства и права, краеведением.

УДК 340.130
ББК 67.3

ISBN 978-5-9907079-7-9

© НИУ ВШЭ — Нижний Новгород, 2015
© Авторы сборника, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия	9
Дудко И.Г. Особенности российской бюрократии	10
Колоколов Н.А. Народ и власть: право на восстание	15
Кузнецов А.П. Уголовный закон России: реальное состояние охраны личности	30
Мамедов Э.Б. Верховенство закона — одна из главных задач управления государством	40
Михеева И.В. Церковь и государство в деле сохранения древностей в Российской империи (2-я половина XIX — начало XX вв.): согласие и противоречия	58
Панченко П.Н. Майдан-2 как слом народовластия и как способ овладения властью криминалом	71
Черкасов К.В. Вопросы системы и структуры межрегиональных (окружных) федеральных органов исполнительной власти: некоторые обобщения	85
Власова А.С. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами как ограничение свободы предпринимательства	92
Колодеев Е.П. Проблемы понимания в советской правовой науке контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых органами государственного управления	104
Лаврентьев А.Р., Красильникова Н.А. Правовая регламентация взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества: опыт Нижегородской области	113
Пишина С.Г. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним как способ защиты прав участников гражданского оборота в РФ	120
Сергеева Е.В. Институт общественной инициативы как механизм политической коммуникации власти и общества	128
Сизимова О.Б. Правовые аспекты взаимодействия региональных органов власти и финансовых институтов	138
Лю Синь. Законодательная политика КНР в области обеспечения международных полетов гражданских воздушных судов и безопасности народов	141

Бойко С.Я. Мошенничество в дореволюционном законодательстве: историко-правовое исследование	149
Елисеева В.С. Участие институтов гражданского общества в мониторинге правоприменения	153
Елкина В.В. Исторический аспект развития полномочий в области надзора за плодородием земель сельскохозяйственного назначения.....	159
Захаревич Д.А. Формирование «Открытого правительства» в иностранных государствах: организационно-правовые подходы (на примере США и Канады)	164
Казакова В.В. Некоторые аспекты административно-правового статуса уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации (на примере Нижегородской области).....	172
Кочеткова С.В. Некоторые проблемы функционирования «Открытого правительства» в Российской Федерации.....	178
Кочкурова К.С. Создание коммерческой корпоративной организации в РФ: баланс частных и публичных интересов	186
Мочалова А.А. Законодательство Российской империи о создании специализированных видов полиции по охране государственного, общественного и личного имущества.....	198
Мусина А.А. Субъекты права на свободу передвижения в современной России: некоторые аспекты взаимодействия человека и государства....	209
Рахматуллин А.Ф. Трансформация ответственности сотрудников органов внутренних дел России в постсоветский период: 1990–2015 гг.	217
Шитова Н.Б. Становление российского законодательства в сфере внешней трудовой иммиграции	225
Шунаев Д.М. Феномен национализации: столкновение публичных и частных начал.....	234
Алешин А.А., Рыжов И.Б., Михеева И.В. Органы государственной власти: роль в развитии кластерных отношений	243
Берзинь О.А., Рябинина Е.Н. К вопросу об истории развития института недействительности брака в России	248
Брунеллер Ф.А., Михеева И.В. Виды нефинансовой государственной поддержки кластеров в РФ	258
Владимиров А.В., Михеева И.В. Кластеры: к проблеме законодательного определения	263
Клоков Н.С., Михеева И.В. Организационно-правовые аспекты функционирования кластера	269

✓ Логинова А.С., Травина Л.А. К вопросу о целесообразности объединения Федеральной таможенной службы РФ и Федеральной налоговой службы РФ	277
Лошкарева М.Е., Долкова Е.А. Валлийская марка: правовые аспекты развития «пограничного общества».....	288
Семикова А.Е., Михеева И.В. Проблемы правовой регламентации применения аутсорсинга административно-управленческих процессов	298
Уланов Д.В., Михеева И. В. Государственное финансирование инновационных территориальных кластеров в Российской Федерации	309
Народ и власть в истории России и Нижегородского края	315
Кривцов Д.Ю. Счастье и несчастье царя Василия Шуйского: восприятие царской харизмы в русском общественном сознании начала XVII века	316
Варенцова Л.Ю. О функциях Приказа тайных дел (1654/1655–1676 гг.).....	325
Медоваров М.В. От конституционализма к славянофильству: эволюция государственно-правовых воззрений А.А. Киреева в 60-е годы XIX в.	332
Орлов Д.В. Взаимоотношения земских управ и полиции в нормативно-правовых актах эпохи реформ и контрреформ второй половины XIX века	340
Лушин А.Н. Правовые основы деятельности православного военного духовенства в Российской империи в XIX – начале XX вв.	346
Соловьев К.А. В ожидании Реформы: власть и общество накануне января 1905 г.	353
Куликов С.В. Забытый финансовый гений Российской империи. Н.Н. Покровский в Министерстве финансов (конец XIX – начало XX вв.)... 365	
Братолобова М.В. Социальный облик либерального движения на Дону в конце XIX – начале XX вв.	380
Сорокин А.А. Реформа местного суда и позиция фракции трудовиков в III Государственной думе	394
Гайда Ф.А. Русское политическое масонство накануне Первой мировой войны: партийный контекст (1912–1914)	399
Стогов Д.И. Проблема борьбы с народным пьянством на страницах журнала «Голос России» (1916 г.)	408
Галай Н.Н. Народ и власть во время Первой мировой войны: из истории Нижегородского дворцового лазарета	416
Селезнев Ф.А. Заграничная поездка П.Н. Милюкова (июль – сентябрь 1916 года)	427

гут иметь различную организационно-правовую форму юридического лица. В Алтайском крае в июне 2008 года был образован «Алтайский биофармацевтический кластер» в форме некоммерческого партнерства (НП) «АБФК»¹, в Калужской области в форме НП «КФК»², в городе Дубна в форме НП «Дубна»³, в Республике Мордовия в форме автономное учреждение (АУ) «Технопарк Мордовия»⁴ и т. д. Система управления в них схожая, хотя ни в одном кластере нет единообразия полномочий высшего и коллегиального органа управления. Например, функция, касающаяся создания филиалов и представительств юридического лица в других регионах. В Камском кластере данным полномочием обладает коллегия партнерства (коллегиальный орган), а в Калужском кластере данное полномочие принадлежит общему собранию членов партнерства (высший орган)⁵.

Переплетаются полномочия исполнительного органа управления юридического лица с полномочиями председателя коллегиального органа. Различаются виды органов, осуществляющих контроль за финансово-хозяйственной деятельностью юридического лица: ревизионная комиссия, ревизор. В некоторых случаях орган управления, осуществляющий контроль за финансово-хозяйственной деятельностью, вообще не прописан.

Видим, что в каждом кластере существует своя организационно-управленческая система, элементы которой имеют разные названия, полномочия и функции. С учетом специфики (отраслевой, территориальной и пр.) кластеров думается все же, что те органы и структуры, которые присутствуют в каждом кластере (совещательные, специализированная организация, организация-координатор и пр.) должны иметь схожую компетенцию и место в иерархии управления. Это принесет системность и прозрачность в управление кластерами,

¹ Постановление администрации Алтайского края от 10 октября 2014 года № 459 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие инновационного территориального кластера «АлтайБио» на 2014–2016 годы» // Алтайская правда. 2014. № 222.

² Устав Некоммерческого партнерства «Калужский Фармацевтический кластер» // URL: http://www.airko.org/assets/files/Ustav_KFK.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

³ Устав «Некоммерческого партнерства Дубна» // URL: http://dubna-cluster.ru/images/data/gallery/13_1473_Ustav-NK-2013.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

⁴ Устав автономного учреждения «Технопарк-Мордовия» // URL: <http://www.technopark-mordovia.ru/upload/iblock/beb/beb39fe7f223b5ba964d3dff62d6bf2.pdf> (дата обращения: 10.06.2015).

⁵ Устав Некоммерческого партнерства «Калужский Фармацевтический кластер» // URL: http://www.airko.org/assets/files/Ustav_KFK.pdf (дата обращения: 10.06.2015).

позволит обеспечить возможность более эффективного взаимодействия бизнеса и власти в реализации кластерной политики Российского государства.

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РФ И ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ РФ

Логинова А.С., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Травина Л.А., магистрант факультета права, кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва)

Аннотация

В статье рассмотрены исторические аспекты взаимодействия Федеральной таможенной службы России и Федеральной налоговой службы России. Проведен обзор правового регулирования деятельности обеих служб. Проанализированы сферы взаимодействия, возникающие при этом проблемы, предложены возможные пути их решения и направления по дальнейшей оптимизации работы таможенных и налоговых органов. Выявлены преимущества и недостатки слияния двух структур в контексте современного развития государства, исследован зарубежный опыт. Сделан вывод о целесообразности объединения ФТС России и ФНС России.

Ключевые слова: Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, таможенный контроль, налоговый контроль, доходная часть бюджета

Abstract

The paper dwells on historical aspects of the interaction between Russia's Federal Customs Service and Russia's Federal Tax Service. The article reviews its legal regulation. The study gives an insight in the spheres of the services' cooperation and the problems associated, and suggests their possible solutions and the ways of further optimization of customs and tax authorities' performance. The research discovers pros and cons of Customs and Tax services' merger in the context of contemporary development of the state and explores the experience of foreign countries. The authors come to a conclusion of the expediency of such structural merger.

Keywords: Federal Customs Service; Federal Tax Service; customs control; tax control; share of the state budget in revenues

По данным РБК daily, налоговая и таможенная службы могут объединиться, продолжив тенденцию укрупнения властных структур¹. От-

¹ Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д. Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы [Электронный ресурс] // РБК daily. 24.03.14. Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949990932884> (дата обращения: 16.04.2015); В правительстве обсуждают объединение налоговой и таможенной служб. [Электронный ресурс] // РБК daily. 24.03.14. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfrenews/20140324105751.shtml> (дата обращения: 16.04.2015).

метим, что с недавнего времени на территории России уже есть регион, где функции двух ведомств объединены. В Крыму до 2015 г. действовал особый порядок сбора налогов и таможенных платежей. На Украине налоги, сборы, таможенные платежи и единый социальный взнос до последнего времени (2015 г.) администрировало единое ведомство – Министерство доходов и сборов, сейчас его функции распределены на две структуры. Подобный способ сбора бюджетных доходов сохранится в Крыму после его присоединения к России на переходный период 2015 года. Таким образом, Крым может стать своеобразным полигоном для обкатки идеи объединения Федеральной налоговой службы РФ (далее – ФНС) и Федеральной таможенной службы РФ (далее – ФТС).

Если обратиться к истории, то становление таможенных органов началось с 907 г., когда были заключены первые торговые отношения с Византией. Именно в период с 907 по 1596 г. возникло таможенное дело на Руси, формировались таможенная политика и таможенная системы. В Торговом уставе 1653 г. закреплялись общие правила исчисления и сбора торговых пошлин. Исторически функции таможенных органов сводились к исчислению и взиманию таможенных платежей, контролю и пресечением незаконного провоза товара¹.

О формировании налоговой системы можно говорить лишь с середины XIX в. до этого сбором налогов занимались таможенники и полиция. Функции налоговых органов и налоговая политика России в этот период была направлена на поиски новых источников доходов для покрытия дефицита государственного бюджета². Если проследить взаимосвязь налоговых и таможенных органов, то мы увидим, что они существовали в рамках одних и тех же ведомств: Приказ Большой Казны (1665 г.); Коммерц-коллегия (1718 г.); Народный комиссариат финансов РСФСР (1917 г.). Экономические методы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) сменили существовавшую во времена СССР государственную монополию на внешнюю торговлю. Лишь с 1991 г. началось формирование самостоятельной налоговой системы и налогового законодательства. Однако одна из основных ролей налогового регулирования по-прежнему базировалась на применении таможенных налогов.

¹ См.: *Логинова А.С.* Правовое регулирование таможенных отношений в России (1917 – 1991 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

² Белова С.Н. Администрирование государственных доходов в дореволюционной России (конец XVIII – начало XX в.) // *История государства и права.* 2012. № 6. С. 16 – 18.

Согласно Закону РФ от 21 марта 1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (далее – Закон) налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей.

Согласно Закону задачами налоговых органов являются:

1) производство проверок документов, связанных с исчислением и уплатой обязательных платежей, не являющихся налогами или сборами, пенями, штрафами, предусмотренными Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ), в бюджетную систему Российской Федерации, в органах государственной власти и органах местного самоуправления, организациях, у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также получение необходимых объяснений, справок и сведений по вопросам, возникающим при проверках, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну;

2) осуществление контроля за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике;

3) осуществление контроля за соблюдением организациями и индивидуальными предпринимателями обязанности по выдаче по требованию покупателя в случае, предусмотренном федеральным законом, документа (товарного чека, квитанции или другого документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар (работу, услугу), а также наложение штрафов на организации и индивидуальных предпринимателей за отказ в выдаче по требованию покупателя документа (товарного чека, квитанции или другого документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар (работу, услугу);

4) контроль соблюдения законодательства гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью;

5) осуществление налогового контроля путем проведения налоговых проверок, а также в других формах, предусмотренных НК РФ и др¹.

¹ Закон РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» (ред. от 03.12.2012 г.) // *Бюллетень нормативных актов.* 1992. № 1.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 459 от 26 июля 2006 г. «О Федеральной таможенной службе» ФТС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Стоит подчеркнуть, что в связи с вступлением России в Таможенный союз функции, цели и задачи таможенных органов регулируются, как нормами международного договора («Таможенный кодекс Таможенного союза» (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17)), так и нормами национального законодательства (ФЗ от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»). Согласно Таможенному кодексу Таможенного союза к задачам Таможенных органов относится:

1) содействие реализации единой торговой политики Таможенного союза;

2) обеспечение исполнения таможенного законодательства Таможенного союза и иного законодательства государств – членов таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы;

3) совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи;

4) взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции;

5) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу;

6) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу;

7) обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств – членов Таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, а также в соответствии с международным договором государств – членов Таможенного союза – мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты государств – членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

8) выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза;

9) обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории Таможенного союза в пределах своей компетенции;

10) ведение таможенной статистики¹.

Анализируя задачи налоговых и таможенных органов, делаем вывод, что у обеих служб есть множество специфичных задачи и функций, не совместимых в рамках единого ведомства. Например, ФТС России занимается оперативно-розыскной деятельностью, возбуждением уголовных дел, ведением административного процесса, ФНС России же в свою очередь правоохранительные функции несвойственны. С другой стороны, существуют элементы деятельности этих ведомств, имеющие сходный характер, к примеру, обязательное внесение в бюджет изъятых таможенных и налоговых средств.

В настоящее время действует лишь несколько документов, регламентирующих взаимодействие ФТС и ФНС. Среди них Приказ от 19 июля 2005 г. «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства», разработанный в целях координации действий ФТС и ФНС, их территориальных органов и структурных подразделений, направленных на выполнение требований Положения о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 16.04.2010) // СЗ РФ. 13.12.2010. № 50. Ст. 6615.

Федерацией в делах о банкротстве и в процедурах банкротства¹. И «Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы» от 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1)².

Однако в соответствии со ст. 34 НК РФ таможенные органы наделены правами и обязанностями налоговых органов по взиманию таможенных налогов. Представляется целесообразным обратить внимание на прошлые редакции законодательных актов. Так, ранее действовавший Таможенный кодекс Российской Федерации предполагал осуществление функций таможенных органов как ими самими, так и во взаимодействии с другими государственными органами (ст. 411). В свою очередь, прошлая редакция НК РФ прямо наделяла таможенные органы полномочиями налоговых.

Исторически налоговые и таможенные органы решали разные поставленные перед ними задачи и выполняли разные функции. Объединение их в одно ведомство может привести к разрушению обеих четко выстроенных систем. Отметим, что статус ФНС России и ФТС России уже менялся. До 2006 г. ФТС России была подведомственна Министерству экономического развития и торговли, сейчас же находится в непосредственном подчинении у Правительства РФ. Налоговое ведомство, напротив, более десяти лет назад утратило свой министерский статус и с тех пор структурно подчинено Министерству финансов России.

В целях выделения наиболее значимых точек взаимодействия ФНС и ФТС, следует обозначить направления их сотрудничества³:

- взаимное предоставление необходимых сведений из баз данных и оперативной информации;

- выработка и реализация предложений по совершенствованию системы мер, направленных на обеспечение соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле, валютного законодательства Российской

¹ Приказ ФТС РФ № 656, ФНС РФ № САЭ-3-19/333 от 19.07.2005 «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» // Таможенные ведомости. 2005. № 10 (извлечение).

² «Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы» (Заключено в г. Москве 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Приказ ФТС РФ № 656, ФНС РФ № САЭ-3-19/333 от 19.07.2005 «О Порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства».

Федерации, законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и выявление, пресечение и предупреждение преступлений и правонарушений в таможенной, налоговой и прочих сферах взаимного интереса;

- обеспечение контроля за деятельностью участников внешнеэкономической деятельности посредством оперативного информационного взаимодействия и координации проведения проверок участников ВЭД, включая лиц, которые осуществляют деятельность в области таможенного дела, лиц, осуществляют оптовую или розничную торговлю ввезенными товарами, а также иных лиц, имеют отношение к последующим операциям с товарами, ввозимыми в Российскую Федерацию;

- и др.

Такое взаимодействие осуществляется путем издания совместных актов (приказов, инструкций, соглашений), обмена информацией (плановый и оперативный), создания и организации рабочих групп из числа обеих структур, подготовки совместных аналитических материалов, разработки предложений по совершенствованию законодательства, согласования и выработки на их основании планов сотрудничества, проведении служебных расследований и пр.

Пожалуй, наиболее урегулирована и прозрачна сфера обмена информацией, которая имеет более чем десятилетнюю историю. Фактически начало такого взаимодействия началось в 2000 г. с принятием Соглашения о сотрудничестве ФНС и ФТС, тексты которого постоянно актуализируются, а также расширяется автоматизация информационного обмена. Соглашение, датируемое 2010 г., весьма четко регламентировало отдельные аспекты сотрудничества двух ведомств. В частности, на плановой основе ФТС России предоставляет ФНС России информацию из базы данных электронных копий деклараций на товары, информацию по таможенному транзиту, данные из таможенных приходных ордеров, паспортов сделок, а также ряд других сведений. В свою очередь, ФНС сообщает ФТС сведения из ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРН, предоставляет данные об организациях-налогоплательщиках, которые не предоставляли налоговые декларации и бухгалтерскую отчетность в течение двух и более отчетных периодов, и пр.¹

Анализируя Соглашение (2010 г.) и практические и технические аспекты информационного взаимодействия, можно прийти к выводу, что ФНС России по большей степени потребляет информацию, накопленную таможенными органами в рамках осуществления

¹ Липатова Н.Г., Бормотова Е.Г. Взаимодействие таможенной и налоговой служб при осуществлении таможенного контроля // Транспортное дело России. 2014. № 6. С. 156.

таможенного контроля, для выполнения стоящих перед ФНС задач в сфере администрирования НДС, а также предоставления «нулевой» ставки для определенных видов товаров. Стоит отметить, что данные между службами передаются по защищенному каналу связи. И если частота передачи сообщений на сегодняшний день отвечает потребностям налогового ведомства, то для таможенного ведомства (которое получает сведения раз в 10 дней) такая регулярность взаимодействия недостаточно оперативна для выполнения его целей.

Думается, что в случае объединения этих двух структур в целях эффективного информационного взаимодействия эти проблемы потребуют незамедлительного решения, что возможно, например, путем внесения изменений в налоговое законодательство. В частности, исключить из НК РФ положение о необходимости предоставления налогоплательщиков экземпляра декларации на товары с отметками таможенных органов в бумажном виде. Также потребуются решение некоторых организационных проблем, которые сопутствуют непосредственному проведению информационного обмена. Дело в том, что в настоящее время плановый обмен сведениями в электронном виде координируют Межрегиональная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных и Главный научно-информационный вычислительный центр ФТС России, что делает процедуру информационного взаимодействия очень громоздкой и долгой и может повлечь несвоевременность получения известий.

Возможности взаимодействия ФНС и ФТС нередко обсуждаются в академических кругах. В частности, В.И. Данченков в кооперации инструментариев данных структур видит решение проблемы оптимизации доходной части бюджета. В целях установления невозможности уклонения от уплаты налогов как физическими, так и юридическими лицами, он предлагает взять за основу принцип равной бюджетной ответственности ФНС и ФТС перед государством. Свою позицию автор обосновывает тем, что эти ведомства представляют собой фактически монопольные «точки оценки» и «точки пропуска» финансовой ресурсной базы и материальных ценностей, которые перемещаются как внутри государства, так и через его границу¹. Поэтому именно ФНС и ФТС обладают наиболее важными фискальными инструментами, которые в свою очередь главным образом и наполняют доходную часть бюджета, и их роль в ближайшем будущем вряд ли найдет замену.

¹ Данченков В.И. Оптимизация доходной части бюджета с помощью взаимодействия налоговых и таможенных инструментов // Российский экономический интернет-журнал. 2013. № 3. С. 13.

Данная проблема нашла отражение в ряде работ других авторов, исследующих проблемы бюджетного права. Использование различных нелегальных схем перемещения товаров через государственную границу лишает федеральных бюджет больших сумм. Причем механизмы уклонения от уплаты таможенных платежей весьма разнообразны. Речь идет о незаконном изъятии товаров и транспортных средств, которые находятся под таможенным контролем; занижении таможенной стоимости; недостоверном декларировании товаров и транспортных средств, а также их недостоверной классификации и указании страны происхождения; неправомерном применении ставки 0% по НДС; больших суммах задолженности участников ВЭД и способах ее ликвидации (фирмы-однодневки и пр.) и иных схемах. Решение названных проблем видится авторами в усилении взаимодействия налоговых и таможенных структур посредством расширения единого информационного пространства и автоматизации таможенного оформления во избежание влияния человеческого фактора. Помимо информационной кооперации предлагается проведение совместных мероприятий, методического взаимодействия, согласование и утверждение совместных документов, совершенствование ранее принятых, а также расширение сфер деятельности по сотрудничеству¹.

Однако не все авторы разделяют положительные настроения в отношении тенденции к объединению ФТС России и ФНС России. В частности В.А. Останин полагает, что целесообразнее передать фискальную функцию таможенных органов в ведение налоговых². Результатом этого станет снижение издержек изъятия налоговых доходов, формирование более целостной экономической политики, а также сужение поля коррупции путем фокусирования его на налоговом институте. В ведении таможенных органов, по его мнению, должна остаться лишь сущностная функция, а именно таможенный контроль за ввозом и вывозом товаров или ценностей.

¹ См.: Данченков В.И. Механизмы взаимодействия налоговых и таможенных органов при взимании косвенных налогов // Российский экономический интернет-журнал. № 3. 2013; Храпова Е.А. Усиление взаимодействия налоговых и таможенных органов в России // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 3 (39). С. 80; Фесенко Н.П. Таможенные преступления и возможности их предотвращения // Законодательство и экономика. № 12. 2006. С. 59–60; Мальцев А. Пресечение «серых» схем как фактор пополнения бюджета // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2011. № 4. С. 23.

² Останин В.А. Совершенствование таможенной политики как условие эффективного экономического равновесия // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2012. № 2 (59). С. 64.

В свою очередь Д.Г. Власов подчеркивает, что в условиях перехода таможенного контроля к этапу посттаможенного должностные лица таможенные структур столкнулись с актуальной проблемой, заключающейся в отсутствии эффективного и универсального механизма таможенного контроля импортных операций «после выпуска товаров»¹. По его мнению, разработка и реализация такого механизма должны опираться не только на выбор объектов, в отношении которых планируется таможенная проверка, но и на организационные моменты проверки, как то проведение ее с налоговыми органами. Подобное сотрудничество ФНС и ФТС позволит исключить лишнее вмешательство в экономическую деятельность участников ВЭД, избавит от необходимости повторности проведения проверок, а также способствует ускорению процесса осуществления самих проверок вместе с доначислением налогов, причитающихся к уплате в бюджеты всех уровней на национальном рынке.

В данном контексте² представляет интерес практика прошлых лет. В ходе проведения контрольных мероприятий таможенные органы нередко выявляют правонарушения, которые не относятся к их компетенции. За первое полугодие 2009 в соответствующие контролирующие органы было перенаправлено 57 материалов с признаками правонарушений. Результатом подобного взаимодействия стало доначисление налогов в бюджеты всей уровней и наложение штрафных санкций в общей сумме 21,9 млн рублей. Это в свою очередь в 13,2 раза больше, чем за тот же период 2008 г.³ Примечательно, что наибольшая сумма 15,1 млн рублей была доначислена налоговыми органами Хабаровска на основании данных отдела таможенной инспекции Хабаровской таможни, 6,3 млн рублей было доначислено на основании данных отдела таможенной инспекции Уссурийской таможни. Нужно отметить, что ФТС было перечислено 6,565 трлн рублей в бюджет, а ФНС – 11,3 трлн рублей, в том числе в федеральный бюджет⁴.

Если посмотреть на международный опыт, то единые фискальные ведомства, объединяющие налоговую и таможенную службы, существуют и в других странах, например в Великобритании и Германии.

¹ Власов Д.Г. Методика организации и проведения совместной с налоговым органом выездной таможенной проверки импортных операций // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2014. №4 (40). С. 14.

² Козырин А.Н. Административные реформы и развитие министерского звена публичной администрации: зарубежный опыт для России // Реформы и право. 2013. № 1. С. 4–10.

³ Взаимодействие таможенных и налоговых органов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2009. № 3 (48). С. 116.

⁴ Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д. Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы.

В Германии таможенная служба представляет собой департамент Министерства финансов. Но есть и обратные примеры. Например, в США контроль над деятельностью таможенных органов осуществляется отдельным ведомством, которое также занимается охраной границы (U.S. Customs and Border Protection) и подчинено Министерству национальной безопасности.

Наиболее удачно¹ совместившей функции налоговых и таможенных органов считается Великобритания, где общее регулирование налоговой системы осуществляет Министерство финансов, исторически носящее название Казначейство. Непосредственно таможенное и налоговое управление возложено на отдельное подразделение Казначейства, а именно на Королевскую налоговую и таможенную службу Великобритании. Ее главными функциями являются администрирование налогов с прибыли, капиталов и доходов; реализация сбора, регулярный учет таможенных платежей и связанных с импортом товаров налогов, контроль экспортных и импортных потоков и пр. Успех такого структурного совмещения характеризуется направленностью на повышение эффективности, справедливости и прозрачности налоговой и таможенной системы, а также качественное улучшение уровня обслуживания налогоплательщиков. Схожий опыт функционирования налогово-таможенного органа имеют Канада, Эстония, Латвия, Венгрия, Австрия, Дания, Казахстан и др.²

Объединение таможенной и налоговой служб в России эксперты считают логичным ввиду того, что в настоящее время ряд функций ими дублируется. В числе сторонников такой кооперации Иван Чемичев, руководитель юридического департамента АКГ «МЭФ-Аудит», который приводит пример, что в случае ввоза товара, допустим из Казахстана, таможенный НДС подлежит уплате через налоговые органы. Однако в случае, если этим же налогоплательщиком ввозится товар из-за пределов Таможенного союза, налог подлежит уплате через таможенные органы³. Что касается специфических функций ФТС и ФНС, как то: оперативно-разыскная деятельность, возбуждение уголовных дел (ФТС), он видит возможность решения в передаче их силовым структурам.

¹ Козырин А.Н. Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов // Финансовое право. 2013. № 10. С. 2–7.

² См.: Шулатова И.С. Зарубежный опыт формирования и организации единого органа по вопросам фискальной и таможенной политики // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2014. №3. С. 108–120.

³ Новиков Е., Малышева Е., Штыкина А., Коптюбенко Д. Правительство хочет объединить налоговую и таможенную службы.

Подводя итог вышесказанному, объединение ФНС и ФТС представляется целесообразным и должно быть направлено на совершенствование работы механизма реализации положений, которые регулируют отношения как в таможенной, так и в налоговой сфере. Оно должно характеризоваться разнообразными формами взаимодействия, заключающихся и в нормотворческой деятельности, и в правоприменительной практике.

ВАЛЛИЙСКАЯ МАРКА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ «ПОГРАНИЧНОГО ОБЩЕСТВА»

Лошкарева М.Е., заведующая кафедрой теории и истории права и государства факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат исторических наук, доцент

Долкова Е.А., студентка факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Аннотация

Статья посвящена анализу основных этапов создания и развития Валлийской марки. Особый статус данного пограничного военно-административного образования связан с наличием обособленной правовой системы – Обычая марки, – на формирование которого оказали влияние нормандские, валлийские и английские нормы права

Ключевые слова: Валлийская марка, обычай марки, нормандское завоевание Англии, лорды марки, городское право, Бретейль

Abstract

The article is devoted to the main stages of making of the Welsh March, which denoted the borderland between England and the Principality of Wales. The particular status of the March of Wales connected with the Law of the March, derived from Norman, Welsh and English laws and customs.

Keywords: March of Wales, Law of the March, Norman Conquest of England, Marcher lords, burghal custom, Breteuil

Одной из характерных особенностей эпохи Средних веков является существование марок – особых военно-административных областей, которые создавались после завоеваний для охраны территорий от соседних народов. Наиболее известными являются марки, существовавшие в империи Карла Великого: Испанская, Бретонская, Восточная, Аварская и Паннонская марки.

Валлийская марка была сформирована после завоевания Англии в 1066 г., когда для укрепления позиций норманнов на западе королевства Вильгельм I пожаловал владения на границе с Уэльсом трем лордам: графом Херефорда стал Уильям Фицосберн, графом Шрусбери – Роджер Монтгомери, графом Честера – Гуго д'Авранш. Это позволяет условно разделять марку на Северную (с центром в Честере), Центральную (с центром в Шрусбери) и Южную Марки (с центром в Херефорде)¹.

¹ Edwards O.M. The Story of the Nations. Wales. L., 1912. P. 45–60.