Вестник
Московского
университета

ISSN 0201-7385
ISSN 2413-631X

НАУЧНЫЙ

ЖУРНАЛ

Создан
в 1946 году

Серия 26

государственный аудит

1 / 2021

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 26 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ

№ 1 • 2021

Издательство Московского университета

Выходит два раза в полугодие

СОДЕРЖАНИЕ

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Белоусова Е.В. Муниципальная власть в системе публичной власти в России: конституционные возможности и перспективы 5

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Голоскоков Л.В. Быть или не быть стратегии развития уголовного права в XXI веке? 17

Расторопов С.В. Организация деятельности по выявлению киберугроз и иных киберпреступлений в сфере бизнеса 22

Михлина Н.В. О предмете деятельности органов прокуратуры по защите в судебном порядке публичных интересов в сфере земельных правоотношений 31

ФИНАНСЫ, ХОЗЯЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ

Саунин А.Н. Аудит эффективности бюджетных расходов в деятельности Счетной палаты Российской Федерации: декларация или реальность? 39

Ларина О.И., Морыженкова Н.В. Межстрановое сравнение цифровой трансформации финансовых рынков 60

Крохина Ю.А. Тенденции развития термина «бенефициарный собственник» в документах международного налогового права 72

Лютова О.И. Объект налогообложения цифровых валют: специфика развития правового регулирования 80

Яковлева М.А. Основы финансово-правового регулирования банковских систем в Республике Казахстан и Российской Федерации 90

Ошманкевич К.Р. Финансово-правовое регулирование банковского надзора за соблюдением требований информационной безопасности (на примере Китая) 101

ПАНДЕМИЯ И ПРАВО

Покачалова Е.В., Садчиков М.Н. Реализация налогового суверенитета Российского государства в условиях распространения новой коронавирусной инфекции 113

Кобзарь-Фролова М.Н. Новые феномены периода пандемии COVID-2019 (в контексте административно-правового обоснования и регулирования): постановка проблемы 121

М.Н. Кобзарь-Фролова*

**НОВЫЕ ФЕНОМЕНЫ
ПЕРИОДА ПАНДЕМИИ COVID-2019
(В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ОБОСНОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ):
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Стремительное распространение заболевания, связанного с действием COVID-2019, опосредовало возникновение не только новых феноменов, но и группы новых отношений, связанных с действием запретов, ограничений, введением мер принуждения. Автор обращает внимание научной общественности на возникшие законодательные пробелы и на то обстоятельство, что новые феномены не изучены, не описаны юридической наукой, не даны их характеристики, а значит могут возникать проблемы в практике применения новых феноменов, а также действия запретов и ограничений. В заключении делаются соответствующие выводы.

Ключевые слова: пандемия, массовые мероприятия, административно-правовое регулирование, ответственность, требования, запреты, ограничения, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, Всемирная организация здравоохранения

The rapid spread of the disease associated with the action of COVID-2019 mediated the emergence of not only new phenomena, but also a group of new relationships associated with the action of prohibitions, restrictions, and the introduction of coercive measures. The author draws the attention of the scientific community to the legislative gaps that have arisen and to the fact that new phenomena have not been studied, described by legal science, and their characteristics are not given, which means that problems may arise in the practice of applying new phenomena, as well as the operation of prohibitions and restrictions. In conclusion, the relevant conclusions are drawn.

Keywords: pandemic, mass events, administrative and legal regulation, responsibility, requirements, prohibitions, restrictions, state sanitary and epidemiological supervision, world health organization

* Кобзарь-Фролова М.Н. – заведующая сектором административного права и административного процесса, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор.

Потрясением для стран всего мира, уходящего, 2020 года стало возникновение и стремительное распространение неизвестного ранее заболевания, связанного с действием COVID-2019, переросшего в пандемию, блокирующего международные связи (торговлю, перевозки, туризм и многое иное), угрожающего жизни, здоровью, наносящее вред экономике многих стран.

При этом, любое явление жизни, даже негативное, порождает некий круг общественных отношений и их участников. Впрочем, всякий общественный процесс приводит к развитию, в отдельных случаях к деградации. Такой, как пандемия не мог остаться незамеченным. Все те аспекты социальной жизни, на которые он влияет должны быть подвергнуты научному анализу, синтезу, обобщению и систематизации.

Задача любой науки описать возникшее общественное отношение, выделить его характерные признаки, дать характеристики субъектам, представить общественности дефиниции, категории, показать общественные связи, роль и влияние на иные, связанные отношения. Для юридической науки главная цель – снабдить юриста, прежде всего правоприменителя, судью, уполномоченных должностных лиц, толкованием норм позитивного права страны. Не менее важным – дать законодателю предложения о включении в нормативные акты описанного феномена и при необходимости установить обязательные требования, запреты, ограничения, связанные с его действием и влиянием на общественную жизнь людей. Особенно юридическая наука должна живо реагировать в тех условиях, когда отсутствие знаний может негативным образом отразиться на безопасности граждан и создавать угрозу их жизни, здоровью, здоровью будущего поколения, правам и свободам.

С распространением коронавирусной инфекции в общественный оборот вошли термины, которые не использовались ранее правоприменителем, не были отражены в нормативных правовых актах не только России, но и многих странах мира. Аналитики компании «Яндекс» составили рейтинг новых и наиболее популярных слов, основанных на данных поисковых запросов по аналогии с британскими лингвистами, которых тоже занимали вопросы наиболее рейтинговых и самых употребляемых слов и выражений уходящего года. К ним были отнесены: «пандемия», «**локдаун**» или изоляция, (резкое сокращение социальной активности по причине закрытия учреждений и запретов на передвижение), а также «самоизоляция», «удалёнка», «эпидемия», «ограничительные меры»¹. Однако в обще-

¹ Яндекс составил топ новых слов десятилетия // <https://yandex.com/news>

ственный оборот вошли не только эти, но и иные новые имеющие социальное значение термины, например, такие как: «массовые мероприятия», «места скопления людей (граждан)», социальное дистанцирование, соблюдение (несоблюдение) социальной дистанции», «масочный режим», «использование средств коллективной и индивидуальной защиты». Введение превентивных мер породило вхождение в социальный оборот словосочетаний, как «ответственность за ношение масок и перчаток в общественных местах», а также запрет собираться с группами лиц и другие, а также ограничения, связанные с режимом действия того, что понимается под указанными терминами. При этом можно констатировать, что указанные термины не в полной мере отражены в российском законодательстве и слабо раскрыты юридической наукой.

Всемирной организацией здравоохранения зафиксирован факт, что в ноябре 2020 года каждые 17 секунд в Европе умирает от COVID-19 один человек. 2020 год вообще останется в мировой истории как год, когда свирепствовала пандемия коронавируса и мировое сообщество в целом и правительство каждой страны вынуждено направить усилия на предотвращение опасности массовых заболеваний и снижения нагрузки на учреждения здравоохранения¹.

Граждане стран, где свирепствует пандемия, в том числе граждане России и лица, находящиеся на территории России, обязаны выполнять требования санитарного законодательства страны, а также постановления, предписания должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор. Это правило установлено статьей 10 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»².

Любой запрет, ограничение – это действие административно-принудительных мер. А значит описать их и дать предложения правоприменителю – задача, прежде всего, для ученых административистов. К сожалению, как часто это бывает, законодатель вынужден идти на опережение и срочным образом регулировать возникшие, ранее неурегулированные отношения, а наука вынуждена «догонять» законотворческую идею, воплощенную в норму, описать, выявить пробелы, коллизии, иные недостатки.

Как известно, устанавливать запреты, вводить ограничения, обязательные требования могут как субъекты на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов, а в отдельных случаях органы местного самоуправ-

¹ См. например, официальный сайт Российской газеты: <https://rg.ru>

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

ления.

Мэром Москвы был издан Указ от 05.03.2020 г. № 12-УМ (ред. от 06.10.2020) «О введении режима повышенной готовности»¹ в связи с угрозой распространения в городе Москве новой коронавирусной инфекции (2019-CoV). Одновременно было подготовлено Письмо Департамента здравоохранения г. Москвы от 30.03.2020 № 10-18-161/20 «Об ограничениях передвижения по городу, установленных указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»². Указ соответствует требованиям пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³. Мэр Москвы постановил:

- ввести на территории г. Москвы режим повышенной готовности;
- запретить проведение на территории г. Москвы спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий;
- временно приостановить проведение досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в местах массового посещения граждан.

Нельзя не обратить внимание на то, что своим Указом, Мер Москвы вводит такие термины как: «массовые мероприятия», «мероприятия с очным присутствием граждан», «места массового посещения граждан». Возникает вопрос: какие мероприятия признаются массовыми? Массовое – это сколько человек конкретно? Хотелось бы получить разъяснения по каждому из введенных терминов.

Ежедневно новостные ленты сообщают об ограничениях, вводимых за рубежом, и они постоянно меняются, как правило, в сторону более жестких мер. Например, в Британии, Германии, Франции и некоторых других европейских государствах не рекомендуется собираться группами 6-10 чел. За нарушение этого правила установлена ответственность, вплоть до лишения свободы. Так, в Италии для граждан, получивших предписание без специального разрешения не выходить на улицу и не покидать города, закрытые на карантин, предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до трех месяцев или штраф до €206. В Испании за несоблюдение

¹ Первоначальный текст документа опубликован на официальном портале Мэра и Правительства Москвы // <http://www.mos.ru>

² Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

приказов, запретов, инструкций или запросов, сделанных компетентными органами во время чрезвычайного положения, предусмотрены штрафы от €1,5 тыс. до €600 тыс. В Израиле за нарушение карантина по небрежности грозит лишение свободы до трех лет, если карантин нарушен намеренно – до семи лет¹. В России пока такие правила не вводились. Но тем не менее, группа 6–10 чел. – это массовое мероприятие?

Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) выпустила 29.05.2020 «Основные рекомендации по планированию массовых мероприятий в контексте COVID-19»². Россия не только участник ВОЗ, но и с 15 июля 2007 года стала участником Международных медико-санитарных правил³. Целью данного документа является предоставить руководящие указания правительствам, органам здравоохранения и другим по сдерживанию рисков передачи COVID-19, связанных с массовыми мероприятиями, массовыми собраниями. ВОЗ в этой связи вводит дефиницию «массовые мероприятия» – это мероприятия, характеризующиеся концентрацией людей в определенном месте для определенной цели в течение определенного периода времени, которые могут привести к нагрузке на ресурсы планирования и реагирования. Массовые мероприятия могут включать одно мероприятие или сочетание нескольких событий в разных местах, таких как Олимпийские игры. И перечисляет виды (разнообразие) массовых мероприятий: спортивные, музыкальные/развлекательные, религиозные, крупные конференции, выставки, и др. В контексте COVID-19 массовые мероприятия – это события, которые могут усилить передачу вируса и потенциально подорвать способность органов реагирования. В моем представлении данное определение не сняло поставленного вопроса. Таким образом, собравшиеся в кафе, пабе граждане, которые пришли туда каждый сам по себе – не массовое мероприятие. Пусть общаются, заражают друг друга и распространяют заболевание. Офис, собрание коллектива на совещание – вообще выпадает из этого определения. Да и многие другие (поход, религиозные, культовые мероприятия и др.).

Из смысла рекомендаций ВОЗ можно сделать вывод о том, что массовые мероприятия могут быть запланированными или спонтанными. Спонтанные мероприятия должны быть сведены к минимуму, поскольку эти события, не имеющие надлежащего планирования для осуществления мер профилактики и контроля за снижением риска. Они несут потенциальную

¹ <https://tass.ru/info>

² Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://rospotrebnadzor.ru>

³ Официальный сайт ВОЗ: <https://www.who.int>

нагрузку на службы здравоохранения.

Между тем, ВОЗ дает характеристики массового развлекательного мероприятия: 1) они имеют важные последствия для психологического благополучия большого людей; 2) имеют существенные политические, культурные, социальные и экономические последствия; 3) в них вовлекается большое число людей; 4) имеют важное значение для общества 5) проведение этого мероприятия необходимо (нужно) обществу. Значит в кафе, на горнолыжный курорт – можно.

Еще ВОЗ рекомендует условия, которые должны быть соблюдены при проведении массовых мероприятий: риски для здоровья населения должны быть минимизированы; приняты меры планирования мероприятия; обеспечено соблюдение всех правил и обязательных требований и др.

Между тем, российский законодатель на федеральном уровне пока никаким образом не отразил в нормах права рассматриваемые понятия. При этом несоблюдение установленных требований, запретов и ограничений, обеспечивается мерами государственного принуждения, подпадающими под санкции Главы 6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Более того, законодатель усилил меры ответственности за их несоблюдение. Так, например, по состоянию на ноябрь 2020 г установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, за правонарушения посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В частности, действия (бездействие) связанные с нарушением законодательства в области его обеспечения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил, их невыполнении и нарушении противоэпидемических мероприятий, совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, в период действия карантина, либо невыполнение предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарный эпидемиологический надзор (например, статья 6.3 КоАП РФ, с внесенными в нее изменениями в апреле 2020 года). Статья 20.2.2. КоАП РФ устанавливает ответственность за организацию 1) массового одновременного пребывания и (или) 2) передвижения граждан в общественных местах, 3) повлекших нарушение общественного порядка.

Еще один законодательный пробел состоит в том, что понятие «общественный порядок» также не определено нормативно. До настоящего времени идут дискуссии в отношении его сути и содержания.

Гипотезой статьи 20.2.2. КоАП РФ является то, что ответственности подлежит организатор, если он инициирует массовое одновременное пре-

бывание и (или) передвижение граждан в общественных местах и мероприятие не относится к публичным мероприятиям, то есть действия организатора не квалифицируются как нарушение норм Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹. Но в таком случае, владелец кафе, магазина, курорта не является организатором мероприятия и не может быть привлечен к ответственности. Это его бизнес, средство существования его, его семьи и работников. Он создал площадку для досуга и не более. При этом он обязан обеспечить соблюдение правил ведения бизнеса в рассматриваемых условиях.

К сожалению, еще больше неопределенности внес Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем Определении от 24.10.2013 № 1721-О по этому вопросу выразил позицию, что понятие «массовое одновременное пребывание или передвижение в общественных местах» обозначают общественные отношения, на которые распространяется действие, и к данной категории относятся не любые проводимые в общественных местах мероприятия, а лишь такие массовые мероприятия, которые преследуют заранее определенную цель, *характеризуются единым замыслом их участников и свободным доступом граждан к участию в них*, но не являются публичными мероприятиями по смыслу Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»². Если опираться на Определение Конституционного Суда, то проводимые, например, научные конференции, не могут быть признаны массовым мероприятием. На конференцию участники регистрируются, могут пройти в помещение только по предъявлению документа и с соблюдением требований организатора...

Таким образом, вопросы о том, какие мероприятия признаются массовыми, массовое – это сколько человек конкретно, остаются открытыми и требуют разъяснений и законодательного закрепления. В Институте государства и права Российской академии наук ведутся исследования в данном направлении на уровне кандидатской диссертации. При этом предлагается ввести в социальный и научный оборот такие термины, как «мероприятие с ограниченным количеством участников», которое будет имманентно и производно от понятия массовое мероприятие, а также «группа участников» имманентное термину «мероприятие с ограниченным количеством участников» и обосновать их значение с учетом законодательных требований и ограничений. Представляется, что количественное обоснование мас-

¹ СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

² Там же.

сового мероприятия должно быть передано на местный уровень, исполнительным органам местного самоуправления. Поскольку густонаселенность территорий разная, разный уровень обеспеченности медицинскими учреждениями и др. Насколько власти на местах могут обеспечить степень защиты, равно как и снизить риск неблагоприятных последствий от проведения массового мероприятия на разных территориях они должны решать самостоятельно, учитывая рекомендации ВОЗ и федерального законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Яндекс составил топ новых слов десятилетия // <https://yandex.com/news>