Малышева Татьяна Александровна. Перемещение гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза: особенности финансово-правового регулирования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.04 / Малышева Татьяна Александровна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2014.- 194 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Гуманитарная помощь и ее перемещение через таможенную границу таможенного союза: теоретико-правовые основы 17**

1.1. Гуманитарная помощь: понятие, финансово-правовая сущность, принципы ее оказания 17

1.1.1. Дефиниция гуманитарной помощи: этимология и разграничение со смежными понятиями 17

1.1.2. Особенности правового регулирования гуманитарной помощи нормами международного и российского законодательства 23

1.1.3. Основные принципы оказания гуманитарной помощи 40

1.2. Организационно-правовое обеспечение оказания гуманитарной помощи и ее перемещения через таможенную границу Таможенного союза 53

1.3. Правовое положение субъектов отношений, складывающихся в процессе перемещения гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза 70

**Глава 2. Финансовые правоотношения при перемещении гуманитарной помощи через таможенную границу таможенного союза 96**

2.1. Финансово-правовая природа отношений, возникающих в процессе оказания гуманитарной помощи в области таможенного дела 96

2.2. Финансово-правовое регулирование предоставления и использования льгот при перемещении гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза 116

2.3. Основные направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области оказания гуманитарной помощи 140

Заключение 152

Библиографический список

Использованных источников

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. Повышение  
значимости процесса оказания гуманитарной помощи обусловлено  
ежегодным увеличением различного рода чрезвычайных ситуаций, в  
частности стихийных бедствий, военных действий, техногенных катастроф.  
Так, анализ динамики чрезвычайных ситуаций, произошедших на территории  
Российской Федерации в 2010 – 2013 гг., свидетельствует о тенденции к  
росту техногенных, природных и биолого-социальных бедствий1. Подобного  
рода события сопряжены, в том числе, с экономическим ущербом,  
наносимым как государству, так и его гражданам. При наступлении  
указанных событий первоочередной задачей становится обеспечение прав  
человека и гражданина, провозглашенных Конституцией РФ,

международными нормативно-правовыми актами, в частности права на  
жизнь, права на жилище, права на охрану здоровья и медицинскую помощь.  
Эффективность оказания гуманитарного содействия напрямую зависит от  
четкости правовой регламентации действий, осуществляемых его

участниками.

Оказание гуманитарной помощи опосредовано реализацией потребности лиц, нуждающихся в данном содействии. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются расходы, связанные с затратами на гуманитарную помощь. Следование общеправовому принципу гуманизма предполагает, в частности, оказание гуманитарной помощи субъектам, расположенным в различных точках планеты, что невозможно без ее перемещения через границы государств. В целях обеспечения притока гуманитарной помощи в законодательстве РФ закреплены нормы, обеспечивающие освобождение от уплаты налогов и таможенных платежей для лиц, ее получающих.

1См.: Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс]. URL: ment\_file/mFE9zATAZJ.pdf (дата обращения: 19.12.2013).

4  
Однако в случае нецелевого использования гуманитарной помощи  
затрудняется достижение публичных (государственных) целей в финансовой  
сфере, выражающихся в формировании доходной части бюджетной системы.  
Неправомерное использование финансово-правовых льгот в такой ситуации  
может стать способом уклонения от уплаты обязательных платежей. В целях  
обеспечения единства правоприменения требуется определение в

законодательстве критериев оценки целевого использования гуманитарной помощи получателями. Для повышения эффективности таможенного и налогового администрирования в рамках реализации прав на получение и использование льгот при оказании гуманитарной помощи актуализируется необходимость упорядочения их предоставления, совершенствования механизма оформления.

Оказание гуманитарной помощи сопряжено с процессом перемещения через таможенную границу Таможенного союза товаров, к ней относящихся. В целях реализации принципа оперативности и срочности поставок, а также во избежание проблем в правоприменительной практике в процессе оказания гуманитарной помощи в странах-участницах Таможенного союза требуется обеспечение единообразия таможенного регулирования.

Механизм оказания гуманитарной помощи является социально  
значимым и широко применяемым в международно-правовой практике, но  
при этом малоизученным в юридической науке, что обязывает к более  
детальному рассмотрению его теоретических основ с обеспечением  
комплексного подхода к исследованию. Так, видятся дискуссионными  
вопросы установления сущности гуманитарной помощи, в том числе и во  
взаимосвязи с финансово-правовой сферой и областью таможенного дела.  
Актуализируются аспекты определения содержания и особенностей  
финансовых правоотношений, складывающихся при гуманитарном

содействии. Важными представляются разработка и систематизация основных направлений совершенствования порядка оказания гуманитарной помощи не только в теоретическом, но и в практическом аспекте. Детальное

5 исследование особенностей предоставления и использования финансово-правовых льгот при перемещении гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза направлено на упрощение порядка предоставления данных преференций, а также обеспечение минимизации рисков, связанных с их нецелевым использованием.

**Степень научной разработанности темы.** До настоящего времени  
выявлению особенностей финансово-правового регулирования отношений,  
складывающихся при перемещении гуманитарной помощи через

таможенную границу Таможенного союза, в науке финансового права достаточного внимания не уделялось.

Категории «гуманитарная помощь», а также изучению вопроса  
международной гуманитарной деятельности посвящены труды

Х. У. Белхароева, Ю. В. Бражникова, Н. С. Габец, А. В. Гаврилова,  
Е. С. Ефимова, Д. А. Лопатина, Н. В. Модина, С. В. Мошкина,  
М. В. Рыбкиной, И. Ф. Серегиной, Г. Таньи, Р. Дж. Хардкасла,

Л. В. Чибисенковой, А. Т. Л. Чуа, А. Т. Яндиева.

Основу изучения правовой теории финансовых правоотношений

составили исследования ученых в области финансового права: А. Е. Алисова,

Л. Н. Древаль, М. В. Завершинской, И. И. Кучерова, Ю. М Литвиновой, А. А.

Нечай, Г. В. Петровой, Е. Г. Писаревой, Е. В. Покачаловой, В. В. Попова, М.

Б. Разгильдиевой, Е. А. Ровинского, А. А. Руденко, И. В.Рукавишниковой, Е.

A. Самсоновой, Ю. Л. Смирниковой, А. И. Худякова, Н. А. Шевелевой и др.

В рамках освещения вопроса о финансово-правовых льготах при  
оказании гуманитарной помощи использовались работы

B. Н. Бурмистрова, И. С. Кочубея, Н. П. Кучерявенко, Н. Н. Лайченковой,  
А. В. Малько, И. С. Морозовой, Н. А. Назаренко, М. В. Романовского,  
М. В. Титовой.

Вопросы правового статуса субъектов права и сущности правоотношений  
в области оказания гуманитарной помощи нашли свое отражение в трудах  
ученых в области теории права, конституционного права и

6 административного права: С. А. Авакьяна, Н. Н. Аверьяновой, С. С. Алексеева, О. Ю. Апариной, В. К. Бабаева, М. В. Баглая, М.И. Байтина, Д. Н. Бахраха, В. П. Беляева, С. С. Бородина, С. С. Громыко, Г. Н. Комковой, Н. М. Конина, А. И. Лебедевой, В. М. Манохина, С. В. Мирошника, Н. И Матузова, А. Ф. Ноздрачева, И. Н. Сенякина, Т. П. Титовой, С. Н. Тихомирова, Р. О. Халфиной, Б. С. Эбзеева.

Отдельные аспекты регулирования правоотношений в области таможенного дела освещены в трудах К. А. Бекяшева, О. В. Гречкиной, Н. И. Землянской, А. Г. Колчеданцева, А. М. Лушниковой, И. В. Мильшиной, Е. Г. Моисеева, Н. А. Назаренко, Н. А. Погодиной, И. В. Тимошенко.

**Объектом диссертационного исследования** являются финансовые общественные отношения, складывающиеся при оказании гуманитарной помощи в области таможенного дела.

**Предметом** **исследования** выступают нормы российского и

международного права, регулирующие процесс оказания гуманитарной помощи; научные концепции и положения, раскрывающие теоретические финансово-правовые основы и содержание правоотношений, возникающих в сфере гуманитарного содействия; применимые к объекту исследования материалы правоприменительной практики и данные официальной статистики.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является формирование концептуальных основ финансово-правового регулирования оказания гуманитарной помощи путем ее перемещения через таможенную границу и разработка научных и практических рекомендаций по его совершенствованию, в том числе в части предоставления и использования финансово-правовых льгот.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить следующие задачи:

установить правовую природу гуманитарной помощи в области таможенного дела и принципов ее оказания;

раскрыть содержание финансово-правового механизма оказания гуманитарной помощи;

определить правовое положение субъектов таможенных

правоотношений, участвующих в оказании гуманитарной помощи, в том числе выступающих в качестве субъектов финансовой деятельности государства;

выявить специфику финансово-правовых отношений, возникающих в процессе оказания гуманитарной помощи в области таможенного дела;

проанализировать условия предоставления и использования финансово-правовых льгот при оказании гуманитарной помощи;

обосновать предложения, направленные на совершенствование налогового и таможенного законодательства, а также правоприменительной практики в области оказания гуманитарной помощи.

**Методология** **диссертационного** **исследования** определяется

применением комплекса общенаучных и частнонаучных методов познания,  
базирующихся на категориях и принципах материалистической диалектики.  
Применение системно-структурного метода позволило произвести

классификацию нормативно-правовых актов, а также определить механизм оказания гуманитарной помощи, обозначить порядок предоставления льгот в отношении гуманитарной помощи, дополнить структуру финансово-правового статуса таможенных органов. Сравнительно-правовой метод способствовал установлению соотношения порядка оказания гуманитарной помощи в странах-участницах Таможенного союза. Формально-логический метод использовался при рассмотрении финансово-правовой сущности гуманитарной помощи. Формально-юридический метод применялся при анализе действующих международных нормативно-правовых актов, а также законодательства Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в области оказания гуманитарной помощи. Обращение к гипотетико-дедуктивному методу способствовало выявлению особенностей

8 финансовых правоотношений, возникающих при оказании гуманитарной помощи в области таможенного дела.

**Нормативно-правовую** **основу** **исследования** составили:

Конституция РФ, Резолюция A/RES/58/114 Генеральной Ассамблеи

Организации Объединенных Наций «Укрепление координации в области  
чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций»,  
Таможенный кодекс Таможенного союза, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный  
кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, «О

таможенном регулировании в Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в обозначенной сфере.

**Теоретическая основа исследования.** При проведении исследования  
были использованы труды ученых в области общей теории права**:**С. С. Алексеева, М. И. Байтина, А. В. Малько, Н. И. Матузова,

И.С. Морозовой, М.А. Мусаева, М. Г. Тирских, Л.Ю. Черняк и др.

Базовое значение для рассмотрения специальных вопросов приобрели  
исследования специалистов в области финансового права, таких  
как Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, Л.К. Воронова, М.В. Карасева,

А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева и др.

Научная позиция диссертанта сформировалась также с учетом трудов ученых в области международного права. В их числе Н.С. Габец, И.В. Гетьман-Павлова, И.И. Лукашук, О.Н. Толочко, Г.М. Мелков и др.

В рамках анализа отдельных вопросов, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, весьма существенными оказались выводы исследователей в сфере таможенного

9 права: О.Ю. Бакаевой, Б.Н. Габричидзе, В.Г. Драганова, А.Н. Козырина, Г.В. Матвиенко и др.

Учитывая, что в исследовании раскрываются вопросы, неразрывно  
связанные с осуществлением субъектами внешнеэкономической

деятельности, использовались выводы ведущих ученых-экономистов: А.Н. Азрилияна, Ю.А. Белика, И. Бернара, А.Б. Борисова, В.Н. Бурмистрова, Д.Б. Вардомского, Т.Е. Гварлиани, В.А. Райзберга, Е.Е. Румянцевой и др.

**Эмпирической базой исследования** послужили результаты изучения правоприменительной практики, в том числе актов Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов округов, а также официальные статистические данные и отчеты Федеральной налоговой службы России, Федеральной таможенной службы России, Счетной палаты РФ и др.

**Научная новизна диссертации**. Диссертация представляет собой одно из первых в юридической науке исследований, в котором разработана концептуальная модель финансово-правового регулирования перемещения гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза и внесены научно обоснованные предложения по совершенствованию норм финансового и таможенного законодательства, а также правоприменительной практики в области оказания гуманитарной помощи. Диссертантом одним из первых в юридической науке проведено комплексное системное исследование правовых основ налогового, таможенного регулирования обозначенных отношений в целях устранения проблем, возникающих при оказании гуманитарной помощи и препятствующих правомерному поведению участников данного содействия, а также его стимулированию. Научная новизна обусловлена и постановкой рассматриваемых проблем, их исследованием с учетом степени теоретико-правовой разработанности, что позволило сформулировать основные **положения, отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны, выносимые на защиту:**

1. Разработан понятийный аппарат, позволяющий составить целостное  
представление о правовом механизме оказания гуманитарной помощи и ее  
перемещения через таможенную границу Таможенного союза.

Гуманитарная помощь как объект таможенно-правового регулирования представляет собой движимое имущество (в виде продовольствия, товаров первой необходимости, медицинских товаров и т.п.), перемещаемое через таможенную границу, безвозмездно передаваемое в срочном установленном порядке лицам, пострадавшим в результате природных, техногенных и иных катастроф, а также социальных и военных конфликтов, с целью оказания медицинской и социальной помощи, а также улучшения условий жизни и быта малообеспеченных групп населения. Данное определение предлагается закрепить в статье 4 Таможенного кодекса Таможенного союза, содержащей основные термины, используемые в кодексе.

Оказание гуманитарной помощи – деятельность субъектов, включающая  
действия по оформлению, транспортировке, перемещению через

таможенную границу, получению, учету, хранению, распределению товаров, их передаче конечным получателям, а также контроль целевого использования гуманитарного содействия.

Целевое использование гуманитарной помощи – получение товаров конечными получателями из числа малоимущих, социально незащищенных, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций физических лиц согласно передаваемым донором стоимостным и весовым объемам товаров в соответствии с утвержденным планом использования грузов.

Приводятся авторские определения донора, получателя, конечного получателя гуманитарной помощи.

2. В соответствии с выделенными критериями классифицированы и  
систематизированы принципы оказания гуманитарной помощи:

общесоциальные принципы:

гуманность (направлена на облегчение страданий человека, защиту его жизни и здоровья, уважение личности);

беспристрастность (выражена в отсутствии различий между

пострадавшими на основе гражданства, расы, пола, религиозных убеждений, классовой принадлежности, политических взглядов);

нейтральность (нейтралитет) (раскрывается в неприкосновенности лиц и организаций, осуществляющих помощь нуждающимся);

независимость (призвана обеспечивать автономию учреждений, оказывающих помощь);

добровольность (подразумевает отсутствие стремления к получению выгоды у субъектов, оказывающих помощь);

социально-бюджетная ориентированность (определяет основы

образования, распределения и расходования финансовых ресурсов, направленных на реализацию значимых интересов отдельных категорий лиц при оказании гуманитарной помощи);

организационные принципы:

безвозмездность (предполагает неоплачиваемую передачу товаров, предоставление помощи, работ и услуг, составляющих гуманитарную помощь, нуждающимся);

оперативность (заключается в доставке товаров гуманитарной помощи в максимально короткие сроки и их распространении между нуждающимися);

доступность (выражается в праве субъектов получать гуманитарную помощь и оказывать ее);

безопасность (направлена на обеспечение соответствия оказываемого содействия предъявляемым требованиям по безопасности для здоровья нуждающихся);

партнерство (раскрывается в международном сотрудничестве при решении гуманитарных проблем);

беспрепятственное получение гуманитарной помощи (отражает

вседоступность ее оказания нуждающимся лицам);

учет волеизъявления государства (концентрируется на принятии решения государства по вопросам оказания гуманитарной помощи).

12 Последний принцип раскрыт с позиции двух аспектов: согласия о предоставлении содействия на основании просьбы пострадавшей стороны и публичной инициативы, направленной на самостоятельное выражение государством призыва о помощи к сообществу об организации, координации и оказании гуманитарной помощи в пределах территории государства, в котором возникла чрезвычайная ситуация.

3. Сформулированы особенности гуманитарной помощи как объекта  
таможенно-правового регулирования, вытекающие из специфики состава  
гуманитарной помощи; безвозмездной основы передачи товаров;  
международного характера правоотношений, связанных с оказанием  
гуманитарной помощи; целевого использования товаров для оказания  
медицинской и социальной помощи; срочности поставки грузов.

1. Финансовые правоотношения, опосредованные таможенной сферой, функционирующие в области оказания гуманитарной помощи, рассматриваются как общественные отношения, регулируемые нормами финансового и таможенного права, участники которых являются носителями прав и обязанностей и реализуют предписания в области финансовой деятельности государства в целях оказания социальной и медицинской помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от чрезвычайных происшествий группам населения, а также ликвидации последствий данного рода происшествий. Предложена классификация финансовых правоотношений, возникающих при оказании гуманитарной помощи.
2. Определены функции финансово-правовых льгот, предоставляемых в процессе оказания гуманитарной помощи: стимулирующая, дозволяющая, обязывающая, компенсационная, регулирующая, режимообразующая, обеспечительная, мотивационная. Обозначена возможность формирования финансово-правовой категории, включающей финансово-правовые льготы по отдельным видам обязательных платежей, которую следует рассматривать как предпосылку к становлению финансово-правового института льгот. В его

13 рамках в дальнейшем может быть выделен субинститут финансово-правовых льгот при оказании гуманитарной помощи.

6. Структурирован порядок льготирования оказания гуманитарной  
помощи, состоящий из 5-ти этапов, включающих действия доноров и  
получателей гуманитарного содействия, направленные на подготовку  
документации, подтверждающей гуманитарный характер грузов, получение  
удостоверения для таможенных целей, оформление льгот по уплате  
таможенных платежей, использование товара в заявленных целях.  
Определена компетенция органов государственной власти различного  
уровня, связанная с проверкой предоставляемых документов, выдачей  
удостоверения, предоставлением освобождения от уплаты таможенных  
платежей, контролем целевого использования гуманитарной помощи, а также  
привлечением к юридической ответственности при выявлении данного  
факта.

7. Аргументировано мнение о возможности образования:

комиссий по вопросам гуманитарной помощи на уровне федеральных  
округов, а в отдельных случаях и субъектов РФ с наделением их  
полномочиями по рассмотрению документов, предоставляемых

получателями, вынесению решения об отнесении грузов к гуманитарной  
помощи и выдаче подтверждающих удостоверений, а также проведению  
последующего контроля за целевым использованием товаров. Общее  
руководство и контроль деятельности данных подведомственных

структурных подразделений следует возложить на Комиссию при Правительстве РФ;

структурного подразделения в Евразийской экономической комиссии – Департамента по вопросам оказания гуманитарной помощи на территории Таможенного союза с наделением его следующими функциями: разработка и внедрение нормативной документации, устанавливающей особенности оказания гуманитарной помощи на единой таможенной территории Таможенного союза; установление и расширение взаимодействия с донорами

14 по вопросам международной гуманитарной помощи (содействия); учет ввозимых грузов в качестве гуманитарной помощи; контроль за целевым использованием данных грузов; оперативное решение вопросов, связанных с получением и распределением безвозмездной помощи; информирование общественности о мероприятиях, направленных на получение, распределение и использование грузов гуманитарной помощи.

8. Обоснована целесообразность принятия федерального закона «О  
безвозмездной помощи», предложен проект его структуры, в рамках  
которого отражены общие положения о предоставлении безвозмездной  
помощи, обозначены субъекты оказания безвозмездной помощи, определены  
ее виды, регламентирован механизм контроля целевого использования  
безвозмездной помощи.

9. Доказана необходимость регламентации запрета на покупку товаров  
гуманитарной помощи и установления ответственности посредством  
дополнения Постановления Правительства РФ от 4 декабря 1999 г. №1335  
«Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия)  
Российской Федерации» предписанием, содержащим запрет не только на  
продажу, но и покупку гуманитарной помощи.

1. В целях обеспечения оперативной передачи информации о ввезенной гуманитарной помощи обоснована важность разработки и внедрения административного регламента по исполнению государственной функции по обмену информацией между таможенными и налоговыми органами по вопросам оказания гуманитарной помощи.
2. Определена необходимость совершенствования отдельных положений налогового и бюджетного законодательства РФ. В частности, полномочия налоговых органов, перечисленные в п. 1 ст. 31 Налогового кодекса РФ, предлагается дополнить правом требования документов, подтверждающих законность использования налоговых льгот.

Для обеспечения стимулирования социальной ответственности бизнеса перед государством и вовлечения в гуманитарное содействие хозяйствующих

15  
субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории Российской  
Федерации, предлагается внести в гл. 25 Налогового кодекса РФ нормы,  
устанавливающие возможность получения налоговых вычетов

организациями, оказывающими гуманитарную помощь в Российской Федерации.

В целях развития международных связей в области гуманитарного сотрудничества обосновывается предложение о закреплении в ст. 8 Бюджетного кодекса РФ права субъекта РФ на создание целевого бюджетного фонда, средства которого будут расходоваться на оказание гуманитарной помощи.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Содержащиеся в исследовании положения, выводы и рекомендации призваны углубить и расширить сферу научных познаний в области финансового и таможенного права, а также способны составить основу дальнейших научных исследований проблем, связанных с оказанием гуманитарной помощи.

Теоретические выводы могут использоваться в правоприменительной  
деятельности в части обеспечения порядка перемещения гуманитарной  
помощи через таможенную границу, в правотворческой деятельности при  
совершенствовании финансового и таможенного законодательства,

регулирующего механизм гуманитарного содействия, а также в учебном процессе при преподавании учебных курсов: «Финансовое право», «Налоговое право», «Таможенное право» в юридических вузах и на юридических факультетах.

**Апробация результатов диссертационного исследования**. Результаты  
исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры публичного  
права ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-

экономический университет». Отдельные положения работы использованы автором при проведении практических и семинарских занятий по дисциплинам: «Финансовое право», «Налоговое право», «Таможенное право» в СГСЭУ.

16  
Полученные научные результаты отражены в докладах автора на  
Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы  
правового регулирования организации и осуществления таможенной  
деятельности» (Украина, г. Днепропетровск, 2009 г.); Международной  
научно-практической конференции «Финансовая система: экономические и  
правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных  
условиях)» (г. Саратов, 2010 г.); Всероссийской научно-практической  
конференции «Современная юридическая наука и правоприменение» (III  
Саратовские правовые чтения) (г. Саратов, 2010 г.); Международной научно-  
практической конференции «Институциональные проблемы современного  
финансового права» (г. Саратов, СГЮА, 2 июня 2011 г.); Международной  
научно-практической конференции «Современная юридическая наука и  
правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (г. Саратов, 2011 г.);  
III Международной научной конференции студентов и аспирантов  
«Принципы права: теория и практика» (г. Саратов, СГЮА, 21 ноября  
2011 г.); I Международной научной конференции преподавателей,  
аспирантов, соискателей, студентов «Гуманитарные науки в современном  
обществе: цивилизационные ценности и глобальные вызовы» (г. Саратов,  
СГУ, 23 марта 2012 г.); IX Международной научно-практической

конференции молодых исследователей «Современные проблемы

юридической науки» (г. Челябинск, Южно-Уральский государственный университет, 3-4 мая 2013 г.); Международной научно-практической конференции «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», посвященной 85-летию Н.И. Химичевой (г. Саратов, СГЮА, 18 сентября 2013 г.).

Основные результаты проведенного исследования опубликованы в 25 научных работах, из которых пять размещены в рецензируемых научных изданиях, входящих в Перечень, рекомендуемый Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки РФ.

17 **Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

## Дефиниция гуманитарной помощи: этимология и разграничение со смежными понятиями

Исследование особенностей финансово-правового регулирования отношений в области оказания гуманитарной помощи при ее перемещении через таможенную границу Таможенного союза (далее – ТС) следует начать с детального анализа содержания дефиниции «гуманитарная помощь» в ее взаимосвязи с понятиями «гуманность», «гуманизм» как с философской, так и с юридической точки зрения. Комплексный характер понятия «гуманитарная помощь» включает и закрепление его особенностей нормами финансового и таможенного права. Первоначально в целях обеспечения полноты и логики исследования правовой природы гуманитарной помощи требуется обратиться к содержанию и этимологии, определяющим значение гуманизма как принципа права в целом. Именно принципы отражают социальную природу и сущность права.

По мнению С.С. Алексеева, к принципам права следует относить лишь те начала, которые закреплены в правовых нормах1. В теории права традиционной считается классификация принципов права на общие, межотраслевые, отраслевые и принципы отдельных правовых институтов2. К группе общих принципов относят принцип гуманизма. Общие принципы распространяются на все отрасли, а также способствуют стабильности действующей системы права1. При этом принцип гуманизма направлен на выражение нравственных основ права, что объясняется определением термина «гуманизм». В науке высказывается мнение, что базисом правовой системы в целом является правовой гуманизм, основой которого служат права человека2. Как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, «в иерархии конституционных ценностей человек, его права и свободы занимают доминирующее положение»3. Гуманистические начала прав человека направлены на реализацию интересов личности, общества и государства, обладающих особой жизненной важностью4.

Так, гуманизм рассматривается как гуманность, человечность в общественной деятельности по отношению к людям5. Гуманизмом может считаться признание ценности человека как личности, его права на свободное развитие и проявление способностей, утверждение блага человека как критерия оценки общественных отношений6. С философской точки зрения гуманизм рассматривается как совокупность взглядов, выражающих уважение, достоинство, права человека, заботу о благе людей и их всестороннем развитии, о создании благоприятных для человека условий общественной жизни7. Гуманизм, с правовой точки зрения, означает исторически меняющуюся систему воззрений на общество и человека, проникнутых уважением к личности, ее достоинству и правам8. Так, человеколюбие, приоритетность прав и свобод человека, раскрывающие принцип гуманизма, заложены в основе такого явления, как оказание гуманитарной помощи, а также учитываются при построении и функционировании нормативно-правовой базы, регулирующей гуманитарное содействие. В настоящее время вопросу оказания гуманитарной помощи уделяется повышенное внимание в связи с ежегодным ростом чрезвычайных ситуаций, порождаемых не только природными катаклизмами и развитием научно-технического прогресса, но и теми глобализационными процессами, которые связаны с деятельностью мирового сообщества в целом1. При наступлении такого рода ситуаций государство подчас не в состоянии оперативно среагировать на них, преодолеть масштабы бедствий, своевременно оказать пострадавшим необходимую помощь2. В этих случаях действенным инструментом становится помощь, оказываемая другими государствами, международными организациями, гражданами и их объединениями. Традиционно она именуется гуманитарной помощью. В литературе отмечается, что исследуемое понятие, несмотря на его достаточно частое использование, не является юридическим и не обладает четко определенным значением, объемом и содержанием, хотя принципы, которые действуют и принимаются в рамках помощи, не вступают в противоречие с международным (гуманитарным) правом и представляются юридическими3. Термин «гуманитарный» (от лат. «humanitas») обозначает человеческую природу, обращенную к человеческой личности, к правам и интересам1. В толковом словаре В.И. Даля слово «помощь» определяется как «самое дело, пособие, подспорье, подмога»2. В трактовке С.И. Ожегова помощь – это «содействие кому-нибудь в чем-нибудь, участие в чем-нибудь, приносящее облегчение»3. Толкование понятия «гуманитарная помощь» содержится и в словаре иностранных слов, где обозначается как «безвозмездная материальная помощь нуждающемуся населению (например, пострадавшим от стихийных бедствий, военных действий) по линии правительственных или неправительственных организаций, частных лиц»4. Таким образом, в словарях рассматриваемая дефиниция отождествляется с содействием, поддержкой, безвозмездно направленными в отношении тех, кто в этом нуждается.

На сегодняшний день в науке не сложилось четкого и однозначного понятия «гуманитарная помощь». Так, в иностранной литературе термин толковался как деятельность, направленная на помощь жертвам конфликтов, вооруженного вмешательства. Такая деятельность может осуществляться в целях восстановления демократии, снабжения товарами и материалами, необходимыми при проведении операций по оказанию гуманитарного содействия во время стихийных бедствий (эпидемии, голода, землетрясения, наводнения, торнадо, тайфуна, циклона, лавины, урагана, извержения вулкана, засухи и пожара)5. Роханом Дж. Хардслом и Адрианом Т.Л. Чуа гуманитарная помощь определяется как поставка продуктов и материалов, необходимых для предотвращения и облегчения страданий человека. По их мнению, названных исследователей, данное понятие не включает в себя поставку оружия, систем вооружения, боеприпасов и другого оборудования, которые могут быть использованы для нанесения ранений или убийства. В качестве целей гуманитарной помощи отмечены не только снабжение пострадавших товарами первой необходимости, но и возобновление демократических и миротворческих общественных начал1. При этом отмечается двойственная природа гуманитарной помощи. С одной стороны, ее оказание связывают с удовлетворением основных потребностей пострадавших, реабилитацией зоны конфликта, борьбой с бедностью, а также обеспечением доступа к глобальным общественным благам. С другой стороны, данное содействие может быть направлено на защиту внешне политических и экономических интересов государства-донора, что позволяет в дальнейшем с учетом исторически сложившихся связей заручиться поддержкой пострадавшей стороны2.

## Особенности правового регулирования гуманитарной помощи нормами международного и российского законодательства

Достаточно широкое распространение понятия «гуманитарная помощь» обусловило необходимость его нормативного закрепления. Учитывая трансграничный характер данного вида услуг, оно встречается в правовых актах различного уровня. Так, в нормах международного права понятие «гуманитарная помощь» встречается в первую очередь в резолюциях Совета Безопасности ООН (№ 7672, 8193, 8361), но без дополнительных к нему разъяснений. В отдельных документах также упоминаются термины, обозначающие гуманитарную помощь: операции по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи2, гуманитарные усилия, оказание гуманитарной помощи3. При этом представляется не совсем корректным использование в международном праве термина «чрезвычайная гуманитарная помощь», поскольку гуманитарная помощь априори характеризуется срочными, чрезвычайными условиями.

Гуманитарная помощь обособлялась, но как термин не использовалась в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах 1977 г. 4 В указанных документах встречались иные понятия, ее характеризующие, например, «гуманитарные акции и операции», «гуманитарные действия». Кроме того, в них отражались принципы, которые были направлены на облегчение человеческих страданий и связаны с регулированием вопросов поставок продовольствия и иных видов помощи, обеспечение охраны здоровья (ст. 23 Конвенции IV, ст. 70 Протокола I)5.

Определение «поставки помощи» встречается в Международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур1. Оно означает «товары, включая средства наземного транспорта и другие транспортные средства, продукты питания, медикаменты, одежду, одеяла, палатки, сборные дома, устройства для очистки и хранения воды или другие средства первой необходимости, направляемые в виде помощи пострадавшим от стихийного бедствия». В этом определении обозначены в качестве «поставок помощи» все оборудование, средства наземного транспорта и другие транспортные средства, продовольственные и иные запасы, личные вещи и другие товары для персонала по ликвидации последствий стихийного бедствия, необходимые для выполнения ими своих обязанностей и обеспечения условий проживания и работы на территории стихийного бедствия в течение всего срока выполнения ими своей миссии. Данные грузы помощи носят гуманитарный характер, однако термин «гуманитарная помощь» в данной конвенции не используется. Правовые вопросы оказания гуманитарной помощи рассматривались и в странах СНГ2, и при сотрудничестве России с другими государствами: Сербией3, Швейцарией4, США5, Японией1, Австрией2. В положениях Таможенного кодекса Таможенного союза гуманитарная помощь относится к числу особых товаров, в отношении которых таможенные операции, предшествующие подаче таможенной декларации, совершаются в первоочередном порядке. Так же законодатель наделяет данные товары статусом условно выпущенных, что означает освобождение от уплаты таможенных платежей при их целевом использовании. При этом определение гуманитарной помощи в ТК ТС не содержится. Понятие «гуманитарная помощь» употребляется в нормативно-правовых актах Российской Федерации. Определяющим в данном вопросе является Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» (с изм. от 24 ноября 2008 г.)3 (далее – Федеральный закон о безвозмездной помощи). В ст. 1 указанного Закона гуманитарная помощь определяется как вид безвозмездной помощи (содействия), предоставляемой для оказания медицинской и социальной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия). Следует обратить особое внимание на тот факт, что в данном нормативно-правовом акте гуманитарная помощь представлена как вид безвозмездной помощи и соотносится с ней как часть и целое.

В указанном Федеральном законе содержится понятие «безвозмездная помощь» (содействие), которая определяется как средства, товары, предоставляемые Российской Федерации, субъектам РФ, органам государственной власти и органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам, а также выполняемые для них работы и оказываемые им услуги в качестве гуманитарной или технической помощи (содействия) на безвозмездной основе иностранными государствами, их федеративными или муниципальными образованиями, международными и иностранными учреждениями или некоммерческими организациями, а также физическими лицами, на которые имеются удостоверения (документы), подтверждающие принадлежность указанных средств, товаров, работ и услуг к гуманитарной или технической помощи (содействию).

В круге подзаконных нормативных актов определение гуманитарной помощи содержится в постановлении Правительства РФ от 4 декабря 1999 г. № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» (с изм. от 29 декабря 2008 г.)1 (далее – Порядок). В нем регламентируется порядок оказания гуманитарной помощи (содействия), включая ее получение, выдачу удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров и услуг к гуманитарной помощи (содействию), таможенное оформление, учет, хранение, распределение, а также порядок распоряжения предоставленными в качестве гуманитарной помощи (содействия) легковыми автомобилями на территории Российской Федерации.

## Финансово-правовое регулирование предоставления и использования льгот при перемещении гуманитарной помощи через таможенную границу Таможенного союза

При оказании гуманитарной помощи получатели данных товаров могут воспользоваться возможностью льготного порядка их использования. Предоставление льгот является благоприятствующим фактором для привлечения гуманитарной помощи нуждающимся. В юридической науке имеются множество подходов к рассмотрению сущности правовых льгот и к определению «этого очень распространенного явления» 1. В справочной литературе в определении льгот обозначаются различные формы ее выражения, включая: какое-либо преимущество, частичное освобождение от выполнения установленных норм, а также правил, обязанностей или облегчение условий их выполнения2; дополнительное право3; привилегия, отступление от общих правил в пользу отдельных лиц 4. Правовые льготы характеризуют как разновидность специальных прав граждан, которые могут предоставляться некоторым группам населения5. Некоторые авторы рассматривают правовые льготы как поощрительное освобождение от некоторых установленных нормами права обязанностей участника общественной жизни6. И.С Морозова понимает под льготой «разновидность юридических исключений, участвующую в создании специфического правового режима, в рамках которого субъект наделяется дополнительными возможностями юридического характера, связанными как с совершенствованием полномочий, так и с уменьшением объема различного рода долженствований»1. А.В. Малько предлагает определять правовую льготу как «правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в представлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей»2. При этом данное явление может распространяться на субъекты хозяйственного ведения3, отдельные категории граждан, отдельные организации, предприятия, регионы4. Таким образом, на основании приведенных понятий следует выделить следующие признаки правовой льготы: - взаимосвязь льготы с удовлетворением не только личной потребности субъекта, но и общественного интереса. Так, в процессе гуманитарного содействия его реализация направлена на облегчение человеческих страданий при наступлении, например, чрезвычайных ситуаций; - направленность на облегчение, упрощение достижения цели при реализации субъектом своих обязанностей. Оказание гуманитарной помощи предусматривает освобождение от уплаты таможенных платежей при перемещении через таможенную границу Таможенного союза; - исключительный, адресный характер, т.е. предоставление льгот может осуществляться в отношении определенных субъектов, групп субъектов. При перемещении гуманитарной помощи возможность по оформлению льгот по уплате таможенных платежей направлена как на получателей, пользователей этими товарами, так и на доноров;– наличие определенной процедуры применения и использования льготы. Так, в законодательстве РФ содержатся условия предоставления льгот, их применения в отношении гуманитарной помощи, а также ограничения в употреблении гуманитарными товарами; - нормативная фиксация предоставления льгот в правовых актах, в частно сти, закрепление льготного порядка оказания гуманитарной помощи в актах Та моженного союза (например, ст. 200 ТК ТС), а также Российской Федерации1; - стимулирующий, побудительный характер льгот, направленный на поддержание заинтересованности субъектов в осуществлении социально полезной деятельности. Оказание гуманитарной помощи можно рассматри вать как деятельность, в рамках которой предоставляется социальная защита населению при наступлении определенных обстоятельств, подразумевающих отсутствие возможности ликвидировать возникшую ситуацию собственными силами, а также обязательность привлечения помощи вне государства. Руко водствуясь данными целями, государство создает привлекательные условия для притока гуманитарной помощи в виде льгот для получателей и доноров данного содействия; - экономическая направленность льгот, раскрывающаяся в использовании субъектом потенциальных финансовых ресурсов государства в общественно полезных целях, т.е. государство предусматривает сокращение потока финан совых ресурсов за счет освобождения от уплаты обязательных платежей в бюджет при условии реализации социально значимого интереса субъектами.

Отметим, что перемещение гуманитарной помощи через таможенную границу ТС взаимосвязано с предоставлением ее получателям таможенных льгот. Определение термина «таможенная льгота» в законодательстве РФ отсутствует, но при этом широко обсуждается в науке. Понятие «таможенные льготы» связывают с преимуществами, предоставляемыми физическим и юридическим лицам при ввозе и вывозе товаров в виде освобождения от уплаты таможенных пошлин и сборов, а также применения упрощенной процедуры пропуска через таможенную границу или полного неприменения таких процедур1. В литературе изложена точка зрения, согласно которой к таможенным льготам следует относить лишь те льготы, которые предоставляются отдельным категориям лиц2. Б.Н. Габричидзе и В.Н. Бурмистров считают, что таможенные льготы – это «определенные законодательством преимущества, состоящие в освобождении товаров от таможенных платежей» 3. В науке таможенного и финансового права к таможенным льготам относят любые преимущества (исключения), которые касаются правил, установленных таможенным законодательством, в частности, в области таможенных платежей, таможенного оформления, а также контроля товаров4. Н.А. Назаренко определяет таможенные льготы как «установленные нормативно-правовыми актами преимущества, связанные с исчислением таможенных платежей, таможенным оформлением и таможенным контролем, посредством которых происходит упрощение процесса перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу в целях реализации отдельных направлений таможенной политики государства»5. И.С. Кочубей оперирует понятием «правовые льготы в области таможенного дела» и связывает данный термин с правомерным преимуществом или облегчением. Автор учитывает следующие условия их предоставления: правовой статус субъекта; характер и (или) вид перемещаемых через таможенную границу товаров; иные факторы, обеспечивающие облегченное прохождение субъектом таможенных процедур1. Таким образом, категория «таможенная льгота» обладает своей спецификой, раскрывающейся в: условиях предоставления данных льгот, возникающих при перемещении товаров через таможенную границу ТС; направленности на облегчение бремени по уплате обязательных платежей в связи с перемещением товаров через таможенную границу; взаимосвязи с совершаемыми субъектом таможенными операциями; особенностях правового статуса субъекта, а также перемещаемых товаров; возможности выбора в их использовании, что предопределяет сочетание императивных и диспозитивных методов правового регулирования; урегулированности предоставления льгот нормами таможенного законодательства.

## Основные направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области оказания гуманитарной помощи

При рассмотрении положений нормативно-правовых актов, а также материалов судебной практики в области оказания гуманитарной помощи можно выявить нормы, вызывающие неточности в их толковании, а также определить основные направления совершенствования законодательства для устранения дефектов в действующей нормативно-правовой базе.

Верховным Судом РФ в рамках рассмотрения конкретного дела были определены такие основные черты технической помощи (вида безвозмездной помощи): адресный характер использования товаров, передаваемых безвозмездно; предписания по использованию лишь конкретными субъектами, участвующим в реализации соответствующих программ. Данные положения видятся логичными для применения в отношении гуманитарной помощи2. При оказании гуманитарной помощи особо контролируется ее целевое использование. При этом оно связывается с передачей гуманитарной помощи в соответствии с распределением1. Соблюдение целевого использования товара носит обязательный характер, а действия, ему противоречащие, рассматриваются как противоправные по ст. 16.20 КоАП РФ «Незаконные пользование или распоряжение условно выпущенными товарами либо незаконное пользование арестованными товарами». Налоговые и таможенные органы в рамках своей компетенции осуществляют проверки целевого использования гуманитарной помощи. При организации проверок внимание акцентируется на фактическом получении гуманитарной помощи конечным получателем2. В результате данных мероприятий частым явлением становится обращение в судебные органы с заявлением о признании недействительными решений, вынесенных по результатам проведенных проверок. Их итогом, как правило, становится решение о взыскании обязательных платежей, включая штрафы и пени.

Цели использования указываются законодателем в определении гуманитарной помощи и связываются с расходами на транспортировку, сопровождение и хранение гуманитарной помощи, а также оказанием медицинской и социальной помощи следующим группам: малообеспеченным; социально незащищенным; пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий. Указанные цели вызывают определенные дискуссии в рамках отправления правосудия. Так, к нецелевому использованию гуманитарной помощи судебные органы относят: использование гуманитарной помощи в коммерческих целях1; утилизацию данных товаров в связи с утратой грузом потребительских свойств. В данном случае получатель помощи должен доказывать утрату потребительских свойств товара, а также отсутствие получения дохода от полученного груза; непоступление к потребителям, перечень которых установлен в распоряжении донора и предварительном плане распределения гуманитарной помощи2; отказ от получения гуманитарного груза конечными получателями, подтвержденный Комиссией3; передача гуманитарных товаров не в полном размере заявленным получателям, передача незаявленным третьим лицам по вине сотрудников учреждения-получателя4. В этой связи видится логичным закрепление следующего положения в гл.4 Постановления Правительства РФ от 4 декабря 1999 г. № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации»: «В случае возникновения обстоятельств, влияющих на обеспечение целевого использования гуманитарной помощи получатель должен подать сведения об изменении условий использования гуманитарных товаров в Комиссию по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации или контролирующий орган, поддерживающий гуманитарную акцию в регионе нахождения получателя». В случае отказа конечных получателей от гуманитарной помощи обращение в Комиссию обозначается обязательным для поиска и распределения среди иных заинтересованных в данном грузе лиц. Отметим, что достижение социально значимых целей реализуется лишь при распределении гуманитарных товаров среди конечных получателей1. К условиям, подтверждающим соблюдение целевого использования гуманитарной помощи, содержащихся в Порядке, судебные инстанции относят отсутствие факта продажи гуманитарных товаров, а также подтверждение достоверных документов в таможенные органы2. Так, нецелевое использование гуманитарной помощи устанавливается таможенными органами в результате таможенных проверок при наличии следующих фактов: владении получателем имуществом, поступившем во владение в качестве гуманитарной помощи, т.е. получателю не обязательно иметь в собственности получаемый груз3; осуществлении действий с товарами тем получателем, который заявлен в задекларированных сведениях о распределении гуманитарной помощи. Любые изменения в количестве получателей требуют обращения в Комиссию по вопросам международной гуманитарной помощи при Правительстве РФ. Так, изменение количественного состава конечных получателей не следует относить к подтверждению факта нецелевого использования, однако подчеркивается соблюдение цели по распределению помощи между получателями одной отрасли, направления деятельности4.

Отдельно следует остановиться на анализе Постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа по факту использования гуманитарной помощи в виде мебели, которая была направлена на нужды федерального бюджетного учреждения «Исправительная колония № 1 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Курганской области» для кабинета начальника. В данном случае к фактам целевого использования для вынесения подобного решения были отнесены: подтверждение постановки поступивших гуманитарных товаров на баланс учреждения, их нахождение на обособленном учете и выполнение назначения по удовлетворению нужд учреждения в целом1. Данный вывод видится не обоснованным, поскольку в качестве приоритетных факторов использования данной помощи следует учитывать общеполезность достигаемых целей и ориентированность на определенных, установленных законодательством конечных получателей. Данное постановление устанавливает необходимость в четкой регламентации перечня получателей.

Представляется, что незначительный объем судебных споров в области оказания гуманитарной помощи и ее использования может свидетельствовать об эффективности методов государственного контроля, осуществляемых в этой области. Таким образом, анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что центральное место в споре между таможенным или налоговым органом, действия которого направлены на принудительное взыскание обязательных платежей, а также штрафов и пеней, и получателем гуманитарной помощи занимает вопрос об определение целевого использования гуманитарных грузов.