

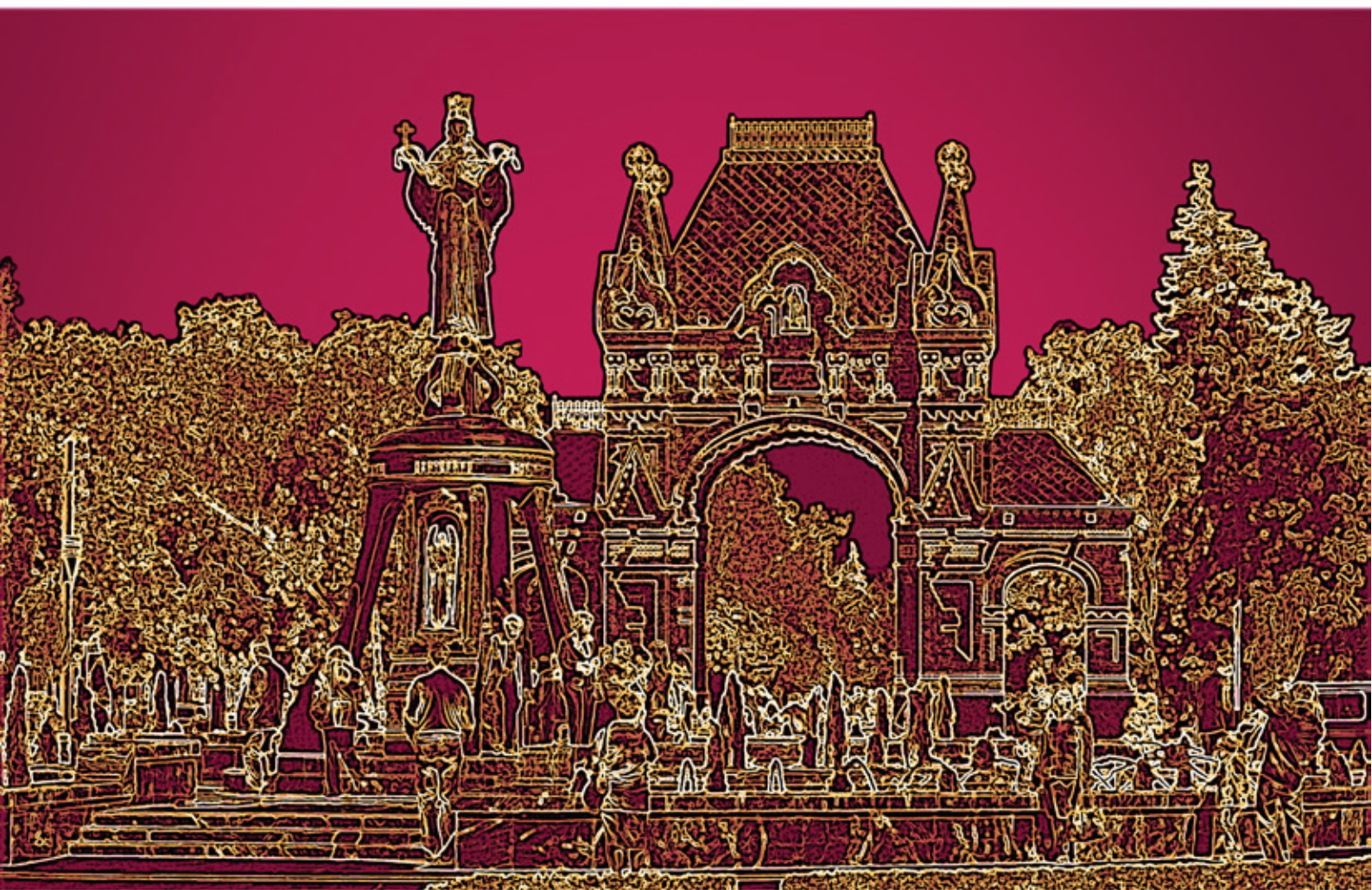
МОЛОДОЙ
УЧЁНЫЙ



III Международная научная конференция

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Часть I



Краснодар

Главный редактор: *И. Г. Ахметов*

Редакционная коллегия сборника:

М. Н. Ахметова, Ю. В. Иванова, А. В. Каленский, В. А. Куташов, К. С. Лактионов, Н. М. Сараева, О. А. Авдеюк, О. Т. Айдаров, Т. И. Алиева, В. В. Ахметова, В. С. Брезгин, О. Е. Данилов, А. В. Дёмин, К. В. Дядюн, К. В. Желнова, Т. П. Жуйкова, Х. О. Жураев, М. А. Игнатова, В. В. Коварда, М. Г. Комогорцев, А. В. Котляров, В. М. Кузьмина, С. А. Кучерявенко, Е. В. Лескова, И. А. Макеева, Т. В. Матроскина, М. С. Матусевич, У. А. Мусаева, М. О. Насимов, Г. Б. Прончев, А. М. Семахин, А. Э. Сенцов, Н. С. Сенюшкин, Е. И. Титова, И. Г. Ткаченко, С. Ф. Фозилов, А. С. Яхина, С. Н. Ячинова

Руководитель редакционного отдела: *Г. А. Кайнова*

Ответственный редактор: *Е. И. Осянина*

Международный редакционный совет:

З. Г. Айрян (Армения), П. Л. Арошидзе (Грузия), З. В. Атаев (Россия), Б. Б. Бидова (Россия), В. В. Борисов (Украина), Г. Ц. Велковска (Болгария), Т. Гайич (Сербия), А. Данатаров (Туркменистан), А. М. Данилов (Россия), А. А. Демидов (Россия), З. Р. Досманбетова (Казахстан), А. М. Ешиев (Кыргызстан), С. П. Жолдошев (Кыргызстан), Н. С. Игисинов (Казахстан), К. Б. Кадыров (Узбекистан), И. Б. Кайгородов (Бразилия), А. В. Каленский (Россия), О. А. Козырева (Россия), Е. П. Колпак (Россия), В. А. Куташов (Россия), Лю Цзюань (Китай), Л. В. Малес (Украина), М. А. Нагервадзе (Грузия), Ф. А. Нурмамедли (Азербайджан), Н. Я. Прокопьев (Россия), М. А. Прокофьева (Казахстан), Р. Ю. Рахматуллин (Россия), М. Б. Ребезов (Россия), Ю. Г. Сорока (Украина), Г. Н. Узаков (Узбекистан), Н. Х. Хоналиев (Таджикистан), А. Хоссейни (Иран), А. К. Шарипов (Казахстан)

Право: современные тенденции: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016 г.). — Краснодар: Новация, 2016. — iv, 76 с.

ISBN 978-5-905557-78-1

В сборнике представлены материалы III Международной научной конференции «Право: современные тенденции».

Предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических специальностей, а также для широкого круга читателей.

УДК 340(082)

ББК 67

СОДЕРЖАНИЕ

1. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Агапов И.О.

Структура и содержание лоббистского правоотношения 1

Галимова Л.Р.Права и свободы граждан как критерий формирования гражданского общества
и правового государства 4**Казанков Я.Н.**Правовое регулирование познания в правоприменительной деятельности в советский
и современный периоды Российского государства: сравнительно-исторический анализ 7**Котова А.И., Денисенко В.В.**

Делиберативная демократия: обзор концепции Ю. Хабермаса 10

Холманова Д.Р.Историко-теоретические корни участия институтов гражданского общества в осуществлении
общественного контроля 13**Чичеров Е.А., Черепкин Н.Н.**

К вопросу о теории познания коррупции: история и современность 15

2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Варакина Т.В., Шумкина К.Ю., Радаева Е.И., Шишкина А.А.

Судебная реформа 1864 года: значение и судьба 19

Лынёва А.Д., Филипов В.А.

Столыпинская аграрная реформа в России 21

3. КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО

Дулесова Н.Е.

К вопросу о полномочиях Правительства Российской Федерации в сфере науки 24

Никитина А.В.К вопросу о роли суда в реализации конституционно-правовой ответственности органов
и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации. 27**Шаханян В.А.**

Н.М. Коркунов о задачах государства. 30

Югов А.А.

Система выборов в Российской Федерации как доминирующий институт публичной власти. 33

4. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Остапец О.Г.Местная администрация в структуре органов местного самоуправления: проблемы правового
регулирования 43

5. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Баландина А.И.

Актуальные проблемы проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел. 46

Катышева В.С.

Деятельность сотрудников ГИБДД по реализации статьи 12.27 КоАП РФ 47

7. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**Гудкова М.В.**

К вопросу об осуществлении деятельности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма Центральным банком Российской Федерации 51

Дорофеев А.О.

Денежные выплаты как форма оказания государственной социальной помощи. 54

Петрова О.М.

Особенности взаимоотношений центрального банка Российской Федерации с органами государственной и исполнительной власти. 57

Устинова А.В.

Использование гражданско-правовых понятий в налоговом праве 59

Шевелько Д.А.

Специфика правового регулирования исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации 66

8. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО**Меженская М.С.**

Правовое регулирование страховой деятельности в РФ 70

Семенович К.С.

Существенный пробел законодательного регулирования деятельности сетевых организаций в электроэнергетике 72

1. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Структура и содержание лоббистского правоотношения

Агапов Игорь Олегович, адъюнкт
Уральский юридический институт МВД России

«В подавляющем большинстве случаев, — отмечают Толстик В.А. и Трусов Н.А. — целью лоббистской деятельности является не обеспечение торжества общечеловеческих ценностей, а последовательное отстаивание узкокорпоративных (корыстных) интересов» [4, с. 552]. Это действительно так. Но едва ли это является аргументов против легализации лоббирования. Представляется, что обеспечением победы в обществе гуманистических идеалов должно заниматься государство, а не лоббистское сообщество. Как говорится, есть возможности, найдутся и желающие этими возможностями воспользоваться (особенно, если учесть нынешний уровень правового нигилизма российского социума).

Большинство исследователей определяет лоббирование как деятельность лоббистов по продвижению интересов в органах публичной власти. Данное определение может быть представлено в виде следующей схемы: $L \rightarrow OB$, где L — лоббист, а OB , соответственно — орган публичной власти.

В современной юридической науке набирает популярность так называемая теория групп интересов, которая утверждает, что общество есть совокупность конкурирующих между собой за доступ к органам власти объединений индивидов и организаций. В данном контексте политика представляет собой арену межгрупповой борьбы, пространство «межфракционных» столкновений и поиска компромисса или, другими словами, место, где интересы различных групп преобразуются в единый общественный интерес, который и отражается или, по крайней мере, должен отражаться в принимаемом государственно-властном решении.

Деятельность групп в политико-правовом процессе является эмпирическим фактом. Дискуссионным является лишь вопрос о том, насколько данная активность совместима с демократическими институтами власти и управления, способствует ли она стабильности системы или является деструктивным фактором.

С точки зрения теории заинтересованных групп процесс лоббирования выглядит следующим образом: $GI \rightarrow L \rightarrow OB$, где GI — это группа интересов. Иванов П.А. определяет группу интересов как «организованную в определенной форме группу (или группы) индивидов, объединенных общей стратегической целью и задачами, созданную на определенный срок (до момента достижения

или недостижения изначально поставленной цели) или на неопределенный срок (при наличии комплексной цели, которая в ближайшее время не имеет реальной перспективы решения), имеющую структуру с распределенным функционалом и иерархией, действующую с четко выраженным вектором поведения» [1, с. 15]. Отсюда лоббист — это профессиональный посредник между группой интересов и органом власти, представитель интересов данной группы.

Если заменить группу интересов подходящим по смыслу юридическим термином, то получается следующая схема: $P(K) \rightarrow L \rightarrow OB$, где P — это работодатель (интересы которого в органе власти представляет штатный сотрудник — GR-менеджер), а K — клиент (интересы которого в органе власти представляет внешний консультант — лоббист). Иногда GR-менеджеров называют внутренними лоббистами.

Так выглядит лоббистская деятельность (субъект-объектное отношение), понимаемая как процесс активного удовлетворения субъектом своих потребностей за счет объекта, или как коммуникация, т.е. процесс передачи информации от субъекта к объекту.

Однако если понимать лоббирование как общественное отношение или взаимодействие (субъект-субъектное отношение), то схема лоббирования будет выглядеть несколько иначе: $P(K) \leftrightarrow L \leftrightarrow OB$. Очевидно, что в процессе продвижения интересов происходит взаимодействие как между работодателем (клиентом) и лоббистом (например, клиент определяет цели и задачи лоббистской деятельности, а лоббист — величину своего вознаграждения), так и между лоббистом и органом власти в лице его представителя (например, лоббист предлагает внести изменения в тот или иной законопроект, а должностное лицо предлагает свой вариант решения обозначенной лоббистом проблемы). Едва ли в ходе лоббистского контакта чиновник ограничивается получением информации, а лоббист ее доведением. Скорее, данный контакт представляет собой поиск вариантов взаимовыгодного сотрудничества.

Еще одним важным моментом является урегулированность лоббистского отношения нормами права, которые устанавливают для сторон определенные права, обязанности и ответственность. Таким образом, мы имеем не просто лоббистское отношение, но лоббистское правоотношение.

ношение. Как справедливо отмечает Сиротененко С. П., «в основе возникновения лоббистского правоотношения лежит норма права, которая определяет круг субъектов правоотношения, в ее гипотезе содержится указание на юридический факт, который предусматривает условия возникновения того или иного лоббистского правоотношения; содержанием нормы права, отражаемом в ее диспозиции, является совокупность субъективных прав и юридических обязанностей участников лоббистского правоотношения; в санкции нормы права содержатся благоприятные или неблагоприятные последствия на выполнение или невыполнение требований диспозиции» [3, с. 30].

Далее, поскольку отношения между работодателями и GR-менеджерами, а также между клиентами и лоббистами определенным образом оформлены юридически, то внутри лоббистского правоотношения возникает другое правоотношение (трудовое либо гражданско-правовое): $(P(K) \leftrightarrow Л) \leftrightarrow ОВ$. Представляется, что $(P(K) — Л)$ в данной схеме можно заменить СД — субъектом давления, поскольку и работодатель (клиент), и лоббист преследуют одинаковые цели, оказывая влияние на орган власти (если не принимать в расчет желание лоббиста получить вознаграждение за труд; впрочем, GR-менеджер получает зарплату, а лоббист редко осуществляет лоббистскую деятельность за условное вознаграждение, т.е. за оплату услуг только в случае успешного завершения лоббистской компании; с другой стороны, GR-менеджер может рассчитывать на премию, а лоббист на «благодарность»). Свою очередь, ОВ целесообразно заменить СВ — субъектом власти (под которым понимается как орган власти в целом, так и его отдельные представители), поскольку мы говорим о межсубъектном взаимодействии. В итоге мы получаем следующую «изящную» схему: СД СВ.

Создается впечатление, что СД имеет численное превосходство над СВ, однако данное впечатление оказывается верным только в случае, когда давление оказывается на конкретного чиновника. Вместе с тем, даже в этом случае ничто не мешает «охваченному» чиновнику обратиться за помощью к своим коллегам или к экспертам. Однако, принимая в расчет ресурсы, которыми порой обладают организаторы лоббистских кампаний, и зачастую слабую материально-техническую и кадровую оснащенность государственных (муниципальных) структур, постоянную нехватку времени на тщательное изучение активно продавливаемого решения, личную заинтересованность чиновников в лоббируемом интересе и т.д. неравного распределения «мощностей» между СД и СВ едва ли удастся избежать. Восстановление баланса в данном случае возможно только при обеспечении прозрачности процесса принятия государственно-властных решений, когда сдающая позиции власть может быть поддержана общественностью. С другой стороны, именно общественность нередко используется лоббистами для усиления нажима

на органы власти. Такая тактика даже получила специальное название — «грассруте» (от англ. to grass — выгонять на пастбище и roots — местное население). Выход из данной ситуации видится в следующем — создание правовых условий для максимальной подконтрольности и подотчетности субъектов лоббистской деятельности. Также пристальное внимание следует уделить практике «вращающихся дверей» (англ. revolving doors) (осуществление лоббирования бывшими чиновниками) путем введения «периода остывания» (англ. cooling-off period) (периода, в течение которого бывшему чиновнику запрещается заниматься лоббированием), не говоря уже о категорическом запрете всем должностным лицам заниматься дополнительной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, творческой и научной. Особое внимание следует уделить порядку финансирования избирательных кампаний, а также созданию эффективного механизма обеспечения исполнения соответствующих правовых предписаний (создание независимого органа контроля и надзора за лоббированием).

Итак, *лоббистское правоотношение — это урегулированное нормами права взаимодействие между субъектом давления и субъектом власти, направленное на согласование частного и публичного интересов и отражение достигнутого консенсуса в государственно-властном решении, приводящее к возникновению определенных прав, обязанностей и ответственности.*

Логично перейти к определению этих самых субъективных прав и юридических обязанностей (содержания лоббистского правоотношения). Пожалуй, именно содержание лоббистского правоотношения в его отличии от содержания лоббистской деятельности представляет наибольший интерес как с теоретической, так и с практической точек зрения.

По словам Зелепукина Р. В., содержание лоббистской деятельности — это «система средств (приемы, способы, действия заинтересованных лиц), методов (совокупность средств), технологий (комплекс методов)» [2, с. 18–19].

Содержание лоббистского правоотношения — это находящиеся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости и выражающие сущность лоббирования вид и мера возможного, а также вид и мера обязательного поведения субъектов.

Представляется, что лоббист должен иметь следующие права:

- 1) беспрепятственно продвигать частные интересы всеми не запрещенными законом способами;
- 2) доступа в помещения определенных органов власти;
- 3) получения интересующей его информации (не составляющей охраняемой законом тайны);
- 4) участвовать в общественных слушаниях, проводимых органом власти, выступать с предложениями о проведении таких слушаний;
- 5) передавать должностным лицам документы и материалы;

6) участвовать в проведении консультаций и экспертиз, выступать с предложениями об оказании таких услуг;

7) предварительного ознакомления с проектом документа, затрагивающего интересы его работодателя или клиента;

8) обжаловать действия и решения должностных лиц в судебном порядке и т.д.

В тоже время лоббистов следует обязать:

1) проходить процедуру регистрации;

2) при продвижении интересов соблюдать законодательство РФ;

3) соблюдать кодекс поведения (правила деловой и профессиональной этики);

4) подавать периодические отчеты о своей деятельности;

5) при обращении к должностным лицам сообщать о своем статусе, представляемых интересах (называть клиента или работодателя);

6) не передавать третьим лицам документы и материалы, полученные от органов власти;

7) не взаимодействовать с родственниками и близкими лицами должностных лиц и т.д.

За нарушение данных обязанностей должна быть установлена достаточно строгая и неотвратимая ответственность (обычно такая ответственность устанавливается в виде штрафа и/или лишения свободы), за мелкие нарушения могут быть предусмотрены меры административного воздействия типа предупреждения (уведомления о необходимости устранения выявленных недостатков), приостановления или прекращения регистрации. При этом расследования по фактам нарушений должны проводиться гласно и оперативно (орган, проводящий расследования, должен располагать достаточными силами и средствами).

Права государственных/муниципальных служащих, с которыми взаимодействуют лоббисты, обычно вытекают из занимаемой ими должности. Такие специфические

права, как право на получение от лоббиста только актуальной и правдивой информации, право на раскрытие лоббистом своего статуса и представляемых интересов, право на независимость и самостоятельность при принятии окончательного решения и т.д. связаны с обязанностями лоббиста или служебным положением чиновника. Определенный интерес представляют обязанности «охваченного» должностного лица:

1) взаимодействовать с лоббистом при отсутствии законных оснований для отказа;

2) взаимодействовать только с зарегистрированными лоббистами;

3) подавать периодические отчеты о контактах с лоббистами;

4) при участии в коллегиальном органе сообщать о своей личной заинтересованности;

5) не выступать посредником между лоббистом и другим должностным лицом;

6) избегать конфликта интересов и т.д.

Как мы видим, лоббистское правоотношение принципиально отличается от лоббистской деятельности. Лоббистскую деятельность можно осуществлять и при отсутствии закона, существование лоббистского правоотношения за пределами правового поля невозможно. Вместе с тем, ценность лоббистского правоотношения заключается в нормативном признании важности для государства и общества этого вида общественных отношений, а также их потенциальных последствий. Как любое сложное социальное явление лоббирование обладает как плюсами, так и минусами. Нивелирование отрицательных и культивирование положительных качеств лоббирования зависит от модели и жесткости правового регулирования лоббистской деятельности, от степени прозрачности процесса принятия государственно-властных решений, от правосознания и правовой культуры субъектов лоббистского правоотношения, и, в не меньшей степени, от дальновидности и политической воли руководства страны.

Литература:

1. Иванов, П. А. Особенности функционирования групп интересов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: диссертация ... кандидата политических наук. — М., 2014. — 225 с.
2. Зелепукин, Р. В. Лоббирование в правотворчестве: вопросы теории и практики: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук. — Тамбов, 2013. — 33 с.
3. Сиротоненко, С. П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт): диссертация ... кандидата юридических наук. — СПб, 2010. — 214 с.
4. Толстик, В. А., Трусов Н. А. Правотворческое лоббирование как средство борьбы за содержание права // Юридическая техника. — 2012. — № 6. — с. 551–555.

Права и свободы граждан как критерий формирования гражданского общества и правового государства

Галимова Линара Рафисовна, студент

Саранский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации

Статья посвящена анализу критериев формирования современного гражданского общества и правового государства, особое внимание уделяется правам и свободам человека и гражданина. Проводится краткий обзор моделей структуры гражданского общества исходя из основных подходов в его понимании.

Ключевые слова: права и свободы, гражданское общество, правовое государство, правосознание, правоотношение, демократическое государство, российское право.

В настоящее время изменения экономико-социального и политического уровня становления нашего общества говорят об избрании института защиты прав и свобод человека и гражданина в качестве основной тенденции в формировании демократического правового государства.

На основании положений основного закона России (ст. 2), человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Так, в соответствии со ст. ст. 17 и 18 Конституции, основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому человеку от рождения; также они являются непосредственно действующими и устанавливают смысл, суть и применение законов, работу законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и гарантируются правосудием. В одинаковой мере центральная роль прав человека и их защиты подтверждается, к примеру, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), Европейской Конвенцией по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) и иными международно-правовыми актами.

Проблема соблюдения, защиты и охраны прав и свобод человека действительно является актуальной, но вместе с этим достаточно трудной. Одним из главных курсов деятельности Организации Объединенных Наций считается стимулирование и развитие уважения к правам и основным свободам человека для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1 Устава ООН). Во Всеобщей декларации прав человека, которая была принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН, подчеркивается, что признание достоинства, которое присуще всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых их прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

В свою очередь, Российская Федерация является прямым участником международных договоров, в том числе и тех, которые направлены на защиту прав и свобод личности. Нашим государством ратифицирована выше-названная Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство об-

ращения или наказания. Немалая важность придается и тому, что в 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН были приняты документы, характеризующиеся обязательной юридической силой для всех государств-участников и являющиеся главным стандартом в сфере правового регулирования положения личности, ее прав и свобод. К ним относятся Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.).

В Венской декларации и Программе действий, установленных в 1993 г. Второй международной (всемирной) конференцией по правам человека, отмечено: «Все права человека — универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием. Хотя значение национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных и религиозных особенностей необходимо иметь в виду, государства, независимо от политических, экономических и культурных систем, несут обязанность поощрять и защищать все права человека и основные свободы».

Эта концептуальная доктрина стала своего рода предписанием для приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного права.

Для любой страны устоявшейся является задача охранительного характера, в основе которой усматривается приоритет общечеловеческих ценностей, в том числе она сформулирована и в российском уголовном законодательстве. Ярким примером является ч.1 ст. 2 УК РФ, где представлены объекты уголовно-правовой охраны, к коим относятся: права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй Российской Федерации, мир и безопасность человечества.

Соотношение правового государства и гражданского общества — это особая тема, которая часто является предметом дискуссий юристов, политологов, философов. При этом идеальной считается модель, когда государство является исполнителем воли общества и в связи с этим

наделяется соответствующими инструментами управления делами общества. Гражданское общество расположено так сказать над государством, выполняющим его заказ. Реальный же баланс отношений зависит от многих составляющих [1, с. 58].

Современное правовое государство характеризуется тем, что гарантирует три группы общественных прав субъекта: права на независимость от власти; права на участие во власти; экономические, социальные и культурные права, или, как иногда говорят, право на социальную помощь со стороны государственной власти.

Конституция РФ в части 1 статьи 45 закрепляет норму, согласно которой, в Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина. Данное положение относится, к лицам, права и свободы которых нарушены (в том числе лица, потерпевшие от административных правонарушений). Действующее административное законодательство закрепляет положение о том, что деятельность государственных органов и должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, строится на определенных принципах, к числу которых относится принцип охраны прав и интересов человека, общества и государства в целом. Учитывая, что в Конституции РФ высшей ценностью провозглашен человек, его права и свободы, в указанном принципе деятельности органов (должностных лиц), ведущих производство по делу об административном правонарушении, на первое место должна быть поставлена задача защита личности, охрана прав и свобод человека [2, с. 316].

При этом группа прав на независимость от власти объединяет: свободу веры, свободу вероисповедания и свободу совести; право на личную свободу; право на приобретение и неприкосновенность частной собственности; свободу передвижения по территории всего государства; тайну и неприкосновенность переписки; свободу слова и свободу мысли и объединения; право на неприкосновенность жилища; свободу выбора профессии и т.д. [3, с. 84]. Перечисленные права можно назвать «правами свободы», «правами гражданских свобод» или «гражданскими свободами и правами» [1, с.49].

Группу политических прав и свобод граждан в рамках правового государства составляют активное и пассивное избирательное право, право граждан участвовать в управлении делами государства, право гражданина лично обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления и т.д.

В группу экономических, социальных и культурных прав входят право на образование, свобода любой творческой деятельности, право на интеллектуальную собственность, право на свободное использование своих способностей и имущества, право на социальную безопасность и защиту в условиях безработицы, право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на жизнь, достойную человека и т.п.

Понятие гражданского общества, чаще всего, используется в двух значениях. Во-первых, под ним понимается совокупность неполитических отношений. Во втором значении это общество свободных и независимых индивидов, принимающих на себя ответственность и обязанность подчиняться законам, исполнение которых справедливо контролируется государством. Таким образом, под гражданским обществом мы будем понимать всю совокупность различных форм социальной активности населения, не обусловленных деятельностью государственных органов и воплощающих реальный уровень самоорганизации социума. Понятие гражданского общества неразрывно связано с понятием демократии, поскольку первое представляет собой свободное пространство, суверенным регулятором внутри которого должно выступать государство, но государство демократическое, для существования которого гражданское общество создает необходимые условия. Следовательно, ядром гражданского общества выступают социальные институты, обуславливающие свободу личности — подобно тому, как демократическое государство является ядром демократической политической системы.

Идея создания правового государства и проблема гражданского общества находятся в центре современного юридического мышления, их актуальность и значимость настоящее время трудно переоценить. Именно господство права способно надежно охранять права человека, обеспечивать подчиненность высшей власти народу, эффективно регулировать общественные отношения. В современном российском обществе происходят значительные преобразования. Они ориентированы на серьезное и глубокое переосмысление роли и значения человека, признание человеческой личности в качестве важнейшей общественной ценности.

Соотношение государства и гражданского общества является одной из наиболее острых проблем. Так, многие юристы считают, что государство выступает как исполнитель воли общества и в этих целях наделяется соответствующими инструментами управления делами общества. С их точки зрения гражданское общество располагается как бы над государством, выполняющим его заказ. С другой точки зрения, российская история убедительно показывает, что подобная модель носит умозрительный характер. То есть, государство всегда и до появления гражданского общества, и в нынешние времена — выступает как сильный, самостоятельный и активный участник, более того, как инициатор и организатор больших и малых мероприятий.

В общем понимании очень часто идеализирует понимание гражданского общества. При этом гражданское общество не может избежать многих болезней нашего времени, в том числе тех, которые присущи государству. В самом деле, институты гражданского общества страдают коррумпированностью, бюрократизмом, криминалом. Зачастую люди ищут защиту от нарушения своих прав в институтах гражданского общества у государства.

Правовое государство рассматривают как одну из высших социальных ценностей, призванных утвердить гуманистические начала, обеспечить и защитить свободу, честь и достоинство личности. Безусловно, на данной стадии развития нашего общества и государства было бы неразумно ждать каких-то однозначных и апробированных рецептов построения подобного образования. В настоящее время возрастает значимость всех форм участия населения местного самоуправления. Нормативное закрепление эффективных механизмов участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления послужит укреплению демократических начал местного самоуправления и повышению его роли в формировании гражданского общества в России [4, с. 153–157].

Гражданское общество предполагает осознание значимости группового объединения на основе гражданских ценностей, стимулирующее различные формы совместной активности. А взаимодействие и совместная деятельность людей для достижения значимых целей, продвижения общества и страны вперед, к прогрессу возможны при условии солидарности и доверительных отношений между членами этого общества [5, с. 99].

Под гражданским обществом мы понимаем всю совокупность различных форм социальной активности насе-

ления, не обусловленных деятельностью государственных органов и воплощающих реальный уровень самоорганизации социума. Понятие гражданского общества неразрывно связано с понятием демократии, поскольку первое представляет собой свободное пространство, суверенным регулятором внутри которого должно выступать государство, но государство демократическое, для существования которого гражданское общество создает необходимые условия. В настоящее время юристы уделяют особое внимание теме прав и свобод граждан как критерию формирования гражданского общества и правового государства — это подтверждает значимость и актуальность исследования указанной темы [6; 7; 8; 9; 10; 11].

В настоящее время, прежде всего, важно сосредоточить усилие на восстановление уважения к праву. Утверждение принципов правового государства выдвинуто сегодня в качестве важнейшего условия, без которого невозможно освободить общество от всего, что связано с последствиями культа личности, командно-административными методами управления, бюрократизмом. Для такого освобождения необходимо решительно переосмыслить распространенные представления о соотношении государства и права, отказаться от складывавшихся десятилетиями стереотипов в этой области.

Литература:

1. Каргин, Ю. И., Чичеров Е. А. Соотношение правового государства и гражданского общества В кн.: Гражданское общество в российских регионах. Новосибирск: Изд. «СибАК», 2015.
2. Свешникова, Л. Н. Гарантии прав потерпевшего от административного правонарушения / Инновационные процессы в развитии современного общества. Материалы II международной заочной науч. — практ. конф. Саранск, 2014. с. 315–318.
3. Усватов, И. с. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. с. 82–84.
4. Чичеров, Е. А., Котляров С. Б. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления / 20 лет Конституции: юридическая наука и практика в современной России: материалы Всерос. науч. — практ. конф. (Саранск, 11 дек. 2013 г.); Саранский кооперативный институт (филиал) РУК. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2013. с. 152–157.
5. Акимова, М. К., Персиянцева С. В. Гражданская идентичность как базис социального капитала и его реализации в гражданских практиках. В кн.: Гражданское общество в российских регионах. Новосибирск: Изд. «СибАК», 2015.
6. Квалдыков, Р. В., Романов В. А., Сухоруков Д. В. Право на социальное обслуживание как элемент социально-правового статуса граждан Российской Федерации / Государство и право: теория и практика. Материалы III международной научной конференции. Чита: Изд-во Молодой ученый, 2014. с. 35–37.
7. Котляров, С. Б., Куманяева О. Н. Особенности обстоятельств, подлежащих установлению при организации расследования разбойных нападений на автодорогах // Государство и право: теория и практика. Материалы III международной конференции. Чита, 2014. с. 65–67.
8. Ганин, О. Н. Национальное государство в условиях глобализации // Научное обозрение. 2014. № 12. с. 693–696.
9. Ларькина, А. П., Свешникова Л. Н. «Публичная служба» как единое понятие для всех видов службы в России // Научное обозрение. 2015. № 10. с. 320–324.
10. Котляров, с. Б., Чичеров Е. А. Подходы к определению коррупции, ее причины и последствия // Казанская наука. 2015. № 10. с. 257–259.
11. Катайкина, Н. Н. Необходимость развития человеческого потенциала в условиях формирования стратегии импортозамещения / Инновации в образовательной среде: Материалы междунар. науч. — практич. конф. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2015.

Правовое регулирование познания в правоприменительной деятельности в советский и современный периоды Российского государства: сравнительно-исторический анализ

Казанков Ярослав Николаевич, аспирант

Иркутский юридический институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции

Посредством анализа ряда источников права советского периода и настоящего времени исследуется специфика правового регулирования познания в правоприменении в СССР и современной России. На основании изучения системы действий правоприменителя, закрепленных в законе, в указанные исторические периоды развития российской государственности, формулируются некоторые выводы о том, какие изменения претерпело познание в применении права и прогнозируются основные направления его развития. Подчеркивается неразрывная связь в данном процессе науки и практики, а также науки правоведения (юриспруденции) и иных сфер научного знания.

Ключевые слова: правоприменительная деятельность, познание в правоприменительной деятельности, правовое регулирование, установление фактических обстоятельств дела, юридическая оценка фактических обстоятельств дела, доказательства, доказывание.

Правоприменительная деятельность как один из важнейших общественных феноменов была детально регламентирована в законодательстве как СССР, так и современной России. В то же время познавательный компонент этой деятельности в указанных исторических периодах, знаменовавших собой принципиально новый качественный виток развития правового явления применения права, был различен. Накопление правовых знаний и развивающаяся юридическая, в т.ч. судебная, практика вела к модернизации познания в правоприменении. Проследить закономерности этой модернизации возможно путём изучения основных кодифицированных актов законодательства СССР 1960—1980 гг. и современной России в сфере правоприменения.

Методологической основой настоящей работы выступают главным образом сравнительно-исторический и формально-юридический методы, при вспомогательном использовании системного, логического, философского и некоторых других методов.

Значимые для общества правовые явления (в т.ч. и правоприменение, и познание в нём) подвергаются со стороны государства правовому регулированию, т.е. закреплению в законодательстве, в целях их единообразного толкования и реализации в практической жизни. В самом общем виде правовое регулирование представляет собой осуществляемое при помощи норм позитивного права и других юридических средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения [7; с. 210]. Правовое регулирование направлено на упорядочение деятельности государственных органов и исполнение ими процессуального законодательства, а соответственно — действий и поведения должностных лиц, работающих в этих органах [3; с. 44].

Несмотря на то, что право представляет собой социальное явление, неотделимое от остальных сфер жизни, в т.ч. и от идеологии, автор предпринимает попытку про-

анализировать познание в применении права в аспекте современного идейного плюрализма, в «чистом», так сказать, виде, оставляя за рамками данной работы идеологическую составляющую правоприменения Советской России и Российской Федерации.

Как известно, познание в правоприменении затрагивает функциональные стадии установления фактических обстоятельств дела (посредством доказывания либо непосредственно) и юридической оценки фактических обстоятельств дела.

В ГПК РСФСР 1964 г. доказательствам и доказыванию посвящена глава 6 [10]. Статья (далее используется сокращение «ст».) 49 данного нормативного правового акта устанавливала определение доказательств по гражданскому делу — любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. В этой же статье установлены и виды средств установления необходимых данных: объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, письменные доказательства, вещественные доказательства и заключения экспертов.

В ст. 50 ГПК РСФСР сформулирована функциональная обязанность суда по определению, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой из сторон они подлежат доказыванию, выставлению их на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались.

Ст. ст. 53, 54 ГПК РСФСР 1964 г. закрепляют свойства относимости и допустимости доказательств, ст. 55 устанавливает юридико-технические приёмы: правовые аксиомы (признанные судом общеизвестными обстоятельства, не нуждающиеся в доказывании) и преюдиции (установленные вступившим в законную силу решением суда по одному гражданскому делу факты, которые не до-

казываются вновь при разбирательстве других гражданских дел).

Стадия установления фактических обстоятельств дела включает в себя оценку юридических доказательств, на этот счёт норма, предусмотренная ст. 56 ГПК РСФСР, гласит, что суд оценивает доказательства, по внутреннему убеждению, основанному на беспристрастном, всестороннем и полном рассмотрении имеющихся в деле доказательств в их совокупности.

Функциональной стадии юридической оценки фактических обстоятельств дела посвящены ст. ст. 141, 194 ГПК РСФСР, согласно которым суд определяет закон, который должен быть применен по данному делу.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) 2002 г. уточняет понятие доказательств и вводит новый источник доказательств — аудио- и видеозаписи [1]. Установлен новый источник непосредственного познания для правоприменителя — система видеоконференцсвязи, благодаря которой судья аудиовизуальным способом воспринимает и оценивает объяснения сторон и третьих лиц, а также показания свидетелей.

Часть 2 ст. 56 ГПК РФ конкретизирует полномочия правоприменителя при установлении фактических обстоятельств: суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне надлежит их доказывать, выносит обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались.

Наряду с традиционным определением относимости и допустимости доказательств, а также правовой аксиомы, законодательное регулирование приёмов юридической техники существенно расширило сферу влияния межотраслевой преюдиции (ст. 61 ГПК РФ) в связи с появлением как новых отраслей права (арбитражный процесс), так и с развитием иных элементов системы права (нотариальная деятельность).

Значительно более детально новая, современная редакция ГПК трактует оценку доказательств, привнося не только специфику исследования и оценки отдельных видов доказательств, но и подчеркнув важность всестороннего, полного, объективного и непосредственного исследования имеющихся в деле доказательств, а также законодательно регламентировав (правильнее сказать — буквализовав) прежде незакреплённые в праве свойства доказательств (их достоверность, достаточность и системность).

Статья 175 ГПК РФ установила новый «элемент» установления фактических обстоятельств юридического дела — установление последовательности исследования доказательств.

Стадии юридической оценки фактических обстоятельств дела посвящены ст. ст. 148, 196 ГПК РФ, но важнее отметить то, что в свете признания де-факто судебной практики в качестве источника права российской правовой системы замечательные примеры мыслительной деятельности на данной стадии правоприменительного

процесса можно почерпнуть именно из судебной и административной практики.

В сходном ключе можно охарактеризовать отличия, касающиеся познания в правоприменении, в уголовном процессе советского и современного периодов. Законодатель официально нормативно закрепил в УПК РФ свойства доказательств в уголовном судопроизводстве, что в УПК РСФСР сделано не было [8; с. 82].

В УПК РФ введён институт недопустимости доказательств и исключения доказательства, признанного недопустимым, из перечня доказательств, предъявляемых в судебном разбирательстве (ст. 75 УПК РФ) [11]. Установлены правила оценки доказательств (ст. 88 УПК РФ), впервые зафиксировано правило о запрете использовать в процессе доказывания результаты оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам (ст. 89 УПК РФ), введен институт преюдиции (ст. 90 УПК РФ) [9]. Установлено, что очередность исследования доказательств определяется стороной, представляющей доказательства суду (ст. 274 УПК РФ), тогда как по УПК РСФСР её определял суд (ст. 279 УПК РСФСР).

В настоящее время имеются весьма любопытные взгляды на сущность правоприменительных действий на стадии юридической оценки фактических обстоятельств дела. Так, А. Е. Мизанбаев пишет: «... В современном уголовном правоприменении для того чтобы правильно идентифицировать совершенное преступление с различением характера и степени его индивидуальной общественной опасности, недостаточно простого сопоставления его установленных признаков с теми признаками, которые описаны в соответствующей уголовно-правовой норме, и его исследования только в рамках данной направленности, подпадающей под понятие формального регулирования. Дело в том, что в уголовном правоприменении архиважно определять существо этих признаков как отличительных и уметь вычленять их различия от конструктивных признаков нормы для выявления их как составообразующих и в этом смысле обязательных для построения конструкции конкретного преступления. Подобное объясняется тем, что правовая норма содержит общую правовую характеристику преступления, раскрывает его общенормативную структуру при нахождении его, так сказать, в состоянии «покоя» — статике. Реальное же регулирование конкретного преступления предполагает обратную связь: правильное подведение уголовного закона (уголовно-правовой нормы) под конкретный «криминальный случай»» [5; с. 36].

Определённое влияние на судебную практику сегодняшнего дня оказывают и новые научные воззрения на предмет познания в правоприменении. Так, в части функциональной стадии юридической оценки фактических обстоятельств дела отмечается, что правовая оценка представляет собой оценочный процесс, заключающийся в сопоставлении правоприменителем конкретных фактических обстоятельств своеобразного жизненного случая и определенной правовой нормы, взятой в качестве кри-

терия оценки [4; с. 75]. Мысленное сопоставление фактических обстоятельств и нормы права логически выражается в сопоставлении суждения о содержании правовой нормы (признаков юридического факта, установленного нормой права) и суждения о совокупности фактических обстоятельств конкретной жизненной ситуации (признаков реального факта).

Кроме того, под правовой оценкой необходимо понимать результат оценочного процесса, выступающий в форме суждения о юридической значимости (незначимости) фактических обстоятельств и содержащий вывод о соответствии или несоответствии признаков конкретных фактических обстоятельств и признаков юридического факта, закреплённого нормой права.

Правоприменительная деятельность — сложный мыслительный процесс, а потому на сегодняшний день на правовое регулирование познания в применении права (судебную практику) оказывает влияние интеграция в право общих (общенаучных) и специальных (частнонаучных) методов исследования; в частности — экстраполяция новейших приемов познания социальной действительности из арсеналов семиологии, герменевтики, деконструкции, феноменологии в материальные отрасли права. В совокупности такая интеграция представляет собой некую универсализацию подходов к исследованию правовых явлений [6; с. 170].

Как нетрудно заметить, костяк правовых норм, закреплённых в законодательстве Российской Федерации и регламентирующих познание в применении права, был разработан ещё в Советский период. Вместе с тем, наряду с проведёнными в данной области качественными сдвигами — изменения содержания указанного познания в сторону большей широты охвата, увеличения, стремления к детальности (конкретизации) и всё более совершенной процессуальной регламентации действий, которые должен выполнить субъект правоприменения для

установления истины по юридическому делу, просматриваются и некоторые дальнейшие пути развития познания в применении права.

Кроме того, с возникновением новых отраслей процессуального права (арбитражное право, зарождающийся административный процесс) сфера правового регулирования познания в применении права и, соответственно, пределы данного регулирования были существенно расширены, что не только открыло новые горизонты в судебном (процессуальном) познании, но и породило ряд существенных проблем и противоречий.

Автор полагает, что в аспекте структуры данного познания модернизация в основном затронула функциональную стадию установления фактических обстоятельств дела (особенно глубоко процессуальное законодательство настоящего отразило произведённые научные разработки в теории доказывания и доказательств, постепенно внедрившиеся в практику). Юридическая оценка фактических обстоятельств (правовая квалификация) же в течение длительного времени базируется на апробированных методах, алгоритмах, и не в полной мере учитывает новейшие методологические подходы, а также глубокую системную взаимосвязь права с философией, социологией, теологией и иными примыкающими к юриспруденции сферами научного знания.

Кроме того, справедливо отмечается, что основной доработке, переработке и новому осмыслению подлежат также многие правовые категории и понятия. Так, например, ряд правоведов отмечают взаимосвязь процессуальных отраслей права на основе категориального аппарата и необходимость в свете этого определить место того или иного правового явления в соответствующей отрасли права (к примеру, межотраслевой преюдиции в гражданском и уголовном процессе) для повышения эффективности правового регулирования в той или иной отрасли права [2; с. 90–97].

Литература:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.
2. Комиссарова, Е. Г., Кузнецова О. А., Борисевич Г. Я. Межотраслевая преюдиция как средство противодействия экономической преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2013. — № 3. — с. 90–97.
3. Лось, С. Л. О стадии правоприменения процесса правового регулирования отношений, возникающих в сфере уголовного процесса (вопросы теории уголовного процесса) // Вестник Томского государственного университета. — 2004. — № 283. — с. 39–46.
4. Максимов, Г. Б. Понятие правовой оценки и ее роль в правовом регулировании // Пробелы в российском законодательстве. — 2013. — № 1. — с. 72–75.
5. Мизанбаев, А. Е. Переосмысление сущности системы уголовно-правового регулирования в ракурсе интерпретации современного уголовного правопонимания // Вестник ЮУрГУ. — 2009. — № 19. — с. 31–37.
6. Мизанбаев, А. Е. Проблемы реализации в уголовном правоприменении новейших приемов мыслительных операций, способствующих правильному пониманию и осмыслению уголовно-правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. — 2009. — № 2. — с. 170–176.
7. Пьянов, Н. А. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие / Н. А. Пьянов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Иркутск: Изд-во ИГУ, 2011. — 255 с.

8. Толмосов, В. И. Проблема законодательной регламентации свойств доказательств // Вестник СамГУ. — 2014. — № 11/2 (122). — с. 82–86.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4921.
10. URL: <http://www.consultant.ru/>
11. URL: <http://www.strana-oz.ru/2003/2/ugolovno-processualnyy-kodeks>.

Делиберативная демократия: обзор концепции Ю. Хабермаса

Котова Алёна Игоревна, студент;

Денисенко Владислав Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

В статье рассматривается теория делиберативной демократии Ю. Хабермаса. Анализируются ключевые положения теоретической модели. Дается определение основных понятий (коммуникативное действие, делиберация, дискурс, «идеальная речевая ситуация», консенсус) и выявляется сущность рассматриваемых явлений. Выделяются черты, отличающие модель делиберативной демократии от концепции электоральной демократии. Определяется значение концепции делиберативной демократии Ю. Хабермаса.

Ключевые слова: делиберативная демократия; дискурсивная теория Ю. Хабермаса; делиберация; дискурс; публичное обсуждение; «идеальная речевая ситуация»; консенсус.

В условиях постоянно развивающихся общественных отношений у государств возникает необходимость наиболее рационального управления обществом, которое бы максимально отвечало потребностям граждан. Общемировой тенденцией является демократизация власти. Бесконечный поиск лучшего решения подстегивает учёные умы к разработке теоретических концепций, воплощение которых могло бы вывести общество на новый уровень развития. Этим занимались многие политологи, философы, социологи, и каждый из них представлял своё видение теории с различных позиций.

В статье предпринимается попытка систематизировать теоретические положения, разработанные известным немецким философом XX века Юргеном Хабермасом. Именно он внёс заметный вклад в становление и развитие данной теории в рамках концепции коммуникативного взаимодействия и стал её популяризатором.

При этом Ю. Хабермас подчёркивает особую роль коммуникативного действия в делиберативной демократии. Напомним, коммуникативным действием по Ю. Хабермасу является «взаимодействие как минимум двух способных говорить и действовать субъектов, вступающих (с помощью вербальных или невербальных средств) в межличностные отношения. Действующие субъекты ищут взаимопонимания относительно ситуации действия с целью взаимосогласованного координирования своих планов действия, а, следовательно, и своих действий». [1, с. 11]

Прежде всего необходимо разобраться, что представляет собой делиберативная демократия.

В переводе с латинского «deliberation» означает «размышлять», «советоваться», «взвешивать за и против», «проводить консультации». В английском языке «de-

liberation» понимается как обсуждения или дискуссии. В общем, делиберация — это акт размышлений, тщательные обсуждения и экспертиза. [2, с. 29–44]

В научных работах Ю. Хабермаса и его последователей делиберативную демократию зачастую именуют дискурсивной. Термином «дискурс» в политологии называют социальный диалог, происходящий через общественные институты между общественными и политическими акторами. Политический дискурс — это обмен обоснованными позициями, взглядами в соответствии с определёнными правилами, в результате чего предпринимаются действия для решения социально значимых проблем. [3, с. 3–9] Дискурс, как и любой коммуникативный акт, предполагает наличие двух фундаментальных ролей — говорящего (адресанта) и адресата. При этом роли могут поочередно перераспределяться между участниками дискурса — в этом случае говорят о диалоге. Монологом является такой дискурс, при котором роль адресанта закреплена за конкретным лицом, она не меняется с течением времени. Так, дискурс может быть диалогичным или монологичным.

Наличие дискурса еще не означает, что он по умолчанию делиберативен. Существует точка зрения, согласно которой дискурс является более широким понятием, нежели делиберация. Дискурс может быть не только демократическим, но и властным, пропагандистским и т.д. [4, с. 29–44] В то же время делиберация всегда предполагает наличие диалога, где стороны являются равными, что роднит данную концепцию с либертарной теорией правопонимания В. С. Нерсисянца. [5, с. 285]

Ю. Хабермас писал, что значимы только те нормы действия, с которыми в рациональном дискурсе могли

бы согласиться все, на ком могли бы отразиться последствия принятия этих норм. [6, с. 104] Основным требованием к дискурсу является обеспечение свободы самовыражения, которая достигается путём отказа от любых форм насилия, что Хабермас называет «идеальной речевой ситуацией». [7, с. 7–8] Участники дискурса должны обладать «коммуникативной компетенцией», обеспечивающей им равенство шансов донести свои идеи до оппонента. При этом свобода самовыражения исключает формирование подавленных комплексов, а взаимность отношений субъектов в акте коммуникации — односторонне обязывающие нормы общения. [8, с. 190] В. В. Денисенко отмечает, что такая идея идеальной речевой ситуации представляет собой демократическую процедуру, которая способствует свободе от нелегитимной власти. [9, с. 135–137]

«Делиберативная демократия опирается на идеал общества свободных и равных индивидов, которые в политической коммуникации определяют формы своей совместной жизни». [10, с. 194] Субъектами дискурса выступают структуры общественности, которые противопоставляются публичности. Они находятся в сфере частной жизни граждан, неприкосновенной для государства. В ходе обсуждения необходимо добиваться, чтобы диалог общественности и государства был основан на паритетных началах, где нет места иерархии и подчинённости. В дополнение А. В. Поляков подчёркивает: народный суверенитет, который растворяется в коммуникативном процессе, не сможет функционировать в полном объёме без поддержки политической культуры и убеждений людей, привыкших к политической свободе. [11, с. 552]

Целью делиберативного дискурса является достижение консенсуса. Консенсусом является принятие решения на основе общего согласия, полученное в ходе обсуждения. [12, с. 703] Консенсус, который достигается в ассоциации свободных и равных, покоится на единстве процедуры, по поводу которой пришли к согласию. [13, с. 216] Консенсус выполняет этическую функцию, делая ценности всеобщими, а также осуществляет идеологическую функцию, то есть выступает демократической процедурой, которая не только стремится сгладить противоречия между различными социальными группами, но также консолидировать (объединить) общество. [14, с. 113]

Итак, можно выделить следующие черты делиберативной демократии.

Во-первых, делиберативная демократия предполагает равенство участников обсуждения: каждый имеет право высказывать свое мнение, при этом голоса участников признаются равными.

Во-вторых, в любом случае подразумевается некая ненасильственная процедура, сами нормы формируются как рационализированное следствие обмена аргументами, любое давление на участников исключается. Также дискурс свободен, отсутствует принуждение кого-либо к участию в нём.

В-третьих, делиберативный дискурс повышает качество суждений, так как в ходе коммуникации происходит обмен знаниями, проблема рассматривается максимально разносторонне, что позволяет установить все обстоятельства, которые имеют значение для разрешения дела. Также это нередко приводит к корректировке мнений участников и появлению абсолютно новых вариантов решений.

В-четвертых, как пишет Дэвид Миллер, публичное обсуждение имеет морализующее воздействие, сводит к минимуму эгоистические предпочтения и фокусирует внимание на соображениях общего блага. [15, с. 272] Дискурс направлен на разрешение возникающих конфликтов интересов. Чтобы обрести сторонников, участники стремятся к аргументации своей позиции как самой рациональной, полезной для всего общества. Хабермас считал: «Существует лишь одна, вечная рациональность, которая заключается в том, чтобы обнаруживать всеобщее под разнообразием страстей и предрасудков». [16, с. 290]

Интересными для изучения представляются различия делиберативной и электоральной демократии.

Дэвид Лэйн заостряет внимание на том, что между делиберативной демократией (что часто встречается на Западе) и электоральной демократией (которая распространена в социалистических государствах) различие состоит в том, что на Западе имеет значение сам процесс, «вводные данные» («input»), тогда как во втором случае важен лишь результат демократического процесса («output»). [17, с. 144] Можно вывести основные положения, характерные для электоральной демократии: решение также принимается большинством, но без предварительного обсуждения (или оно не учитывается в принципе). Самое главное — это вынесение решения путем голосования, безальтернативного принятия точки зрения большинства. Для государства такая модель удобна, поскольку степень контроля со стороны общества над принимаемыми решениями сведена к минимуму. [18, с. 95–101]

Так, можно сказать, что электоральная демократия отлична от делиберативной тем, что она лишь фиксирует общественное мнение, сухо констатирует факт голосования и переводит процесс принятия решения в количественную плоскость.

Н. Бусова отмечает, что дискурсивная теория демократии является интерпретацией представительной демократии. [19, с. 276] Это является обоснованным, так как в масштабных современных обществах при наличии всеобщего избирательного права невозможно организовать дискурс с неограниченным количеством участников. Такие обсуждения займут неоправданно много времени и вряд ли будут эффективными. Поэтому для решения вопросов относительно законов и политического курса граждане избирают своих представителей. И в целях оптимизации демократических процедур необходимо на правовом уровне закрепить порядок их осуществления, так

как деятельность выборных лиц должна строго регламентироваться, быть «прозрачной» и подконтрольной общественности.

В.В. Лапаева сформулировала суть делиберативной демократии: «Демократия у Ю. Хабермаса — это конституирующая основа права, которое выступает как продукт демократического дискурса. Права человека для Хабермаса — не только и не столько то, что обеспечивает возможность участия человека в процессе социальной и политической коммуникации, сколько продукт такого участия». [20, с. 281]

Как и любая теоретическая модель, делиберативная демократия не лишена недостатков. Н. Бусова приводит примеры критики концепции Ю. Хабермаса. Так, Э. Филиппс называет делиберативных демократов «обитателями мира романтических мечтаний» из-за недооценки подлинных конфликтов интересов, Б. Фливерберг также указывает на несогласованность идеала и реальности: в реальной социально-политической жизни общинный идеал не сможет подавить эгоистичные и корыстные интересы рядового участника обсуждения. [21, с. 271]

Однако, как мыслит Ю. Хабермас, критика (особенно самокритика) демократии является для неё полезной и «санирующей», в ней он видит действенный способ развития и совершенствования.

Делиберативная теория демократии по Хабермасу подразумевает, что государственно-правовая сфера должна быть максимально открытой и подвижной, созданной гражданами для самих себя. А принимаемые решения должны быть результатом публичного обсуждения, с возможностью пересмотра результатов дискурса. Концепция делиберативной демократии выступает идеалом, к которому необходимо стремиться. Теория создана для того, чтобы воплотить её на практике и создать действительно эффективные механизмы осуществления народовластия.

Таким образом, Ю. Хабермас выводит положение о том, что демократия — это единственный путь социального развития, а её реализация возможна лишь через публичный дискурс. Он пересмотрел ценности либеральных идей и демократической мысли: в демократии нужно исходить не из predetermined воли граждан, а из процессов формирования их взглядов.

Литература:

1. Хабермас, Ю. Отношения к миру и рациональные аспекты действия в четырех социологических понятиях действия / Пер. с нем. Т. Тягуновой // Социологическое обозрение, 2008. — Т. 7. — № 1.
2. Зайцев, А. В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // ВВ: Проблемы политики и общества. — 2013. — № 5.
3. Тимофеева, Л. Н. Власть и оппозиция в России: проблемы политического дискурса (К «совершеннолетию» российской оппозиции) // Власть. — 2007. — № 4.
4. Зайцев, А. В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // ВВ: Проблемы политики и общества. — 2013. — № 5.
5. Лапаева, В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика: монография. / М.: РАП, 2012.
6. Хабермас, Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем.; под ред. Д. В. Складнева. — СПб., 2000.
7. Денисенко, В. В. Демократизм нормотворчества: легитимация в различных типах правопонимания // Вестник ВИ МВД России. — 2014. — № 1.
8. Хабермас, Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Москов. лекции и интервью / Ю. Хабермас; Отв. ред. Н. В. Мотрошилова; РАН. Ин-т философии. — М.: КАМІ: Изд. центр «Akademia», 1995.
9. Денисенко, В. В. Легитимность права и демократизация нормотворчества: теоретико-методологический анализ // Юридическая техника. — 2014. — № 8.
10. Хабермас, Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Москов. лекции и интервью / Ю. Хабермас; Отв. ред. Н. В. Мотрошилова; РАН. Ин-т философии. — М.: КАМІ: Изд. центр «Akademia», 1995.
11. Поляков, А. В. Общая теория права: Курс лекций / А. В. Поляков; Ассоц. юрид. центр; Каф. теории и истории гос. и права С. — Петерб. гос. ун-та. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2001.
12. Крысин, Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. — М.: Эксмо, 2008.
13. Хабермас, Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Москов. лекции и интервью / Ю. Хабермас; Отв. ред. Н. В. Мотрошилова; РАН. Ин-т философии. — М.: КАМІ: Изд. центр «Akademia», 1995.
14. Ерохов, И. А. Современные политические теории: кризис нормативности / И. А. Ерохов; [Ин-т философии РАН. Гос. ун-т гуманитар. наук (ГУГН), Фак. политологии]. — М.: Праксис, 2008.
15. Бусова, Н. А. Модернизация, рациональность и право / Н. А. Бусова; Харьк. нац. ун-т им. В. Н. Каразина. — Харьков: Прометей-Прес, 2004.
16. Лапаева, В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика: монография. / М.: РАП, 2012.
17. Лэйн, Д. Мираж демократии. / Полис. Политические исследования. — 2014. — № 6.
18. Беляев, М. А. Эпистемологическая характеристика делиберативной демократии / Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Философия. — 2015. — № 2 (16).

19. Бусова, Н. А. Модернизация, рациональность и право / Н. А. Бусова; Харьк. нац. ун-т им. В. Н. Каразина. — Харьков: Прометей-Прес, 2004.
20. Лапаева, В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика: монография. / М.: РАП, 2012.
21. Бусова, Н. А. Модернизация, рациональность и право / Н. А. Бусова; Харьк. нац. ун-т им. В. Н. Каразина. — Харьков: Прометей-Прес, 2004.

Историко-теоретические корни участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля

Холманова Дилафруз Рустамовна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, соискатель
Ташкентский государственный юридический университет (Узбекистан)

Появление общественного контроля в Узбекистане имеет глубокие исторические корни. Значимую роль в этом процессе принимают участие институты гражданского общества. Согласно принимаемому в будущем законопроекта Республики Узбекистан «Об общественном контроле», не только граждане, но и институты гражданского общества: негосударственные некоммерческие организации, органы самоуправления на местах, политические партии будут иметь право проводить эффективный общественный контроль. Деятельность институтов гражданского общества при осуществлении общественного контроля будут иметь уникальный механизм действия на правительство. Другими словами, эти институты, выражая свое мнение, будут непосредственно осуществлять общественный контроль при политических и социальных процессах, в вопросах государственного и общественного строительства, планируемых к принятию законопроектах, государственных постановлениях правительства. Процесс строительства демократического государства в Узбекистане и обеспечения верховенства закона, невозможно представить без активного участия граждан и институтов гражданского общества, так как без этого все ограничится соблюдением принимаемых законов.

В своем выступлении президент И. А. Каримов на совместном заседании Законодательной палаты Олий Мажлиса и Сената Республики Узбекистан, обратил особое внимание участию граждан и институтов гражданского общества в законодательном процессе, также высказано такое мнение: «К обсуждению проектов законов, особенно тех актов законодательства и решений, которые прямо затрагивают жизненно важные интересы, социальные права населения, необходимо широко привлекать общественность, представителей гражданских институтов. И поскольку основу государственного управления составляет закон, то в законотворческой деятельности самое активное участие должны принимать институты гражданского общества. В этой связи важной задачей является обеспечение открытости деятельности палат парламента, всестороннее информирование общественности о его законотворческой, контрольно-аналитической работе». [1]

Специалист, ученый А. Жалилов связывает корни исторического общественного контроля на территории Узбекистане с махаллей (2, с.58). Между тем как высказывал ученый, философ Абу Наср Фарабий «Каждый человек рожден так, чтоб жить и достигать высоких целей, для этого ему необходимо бывает многое, но в одиночку этого достичь ему сложно. Для достижения этих целей человеку необходимо общество» [3, с.222], из этого можно понять, что в древности принцип махалли уже существовал. Махалля не только исторический сход граждан узбекского народа, но и играла важную роль общественного контроля в обществе. Это можно посмотреть на примере «расположенных в центрах махаллей гузаров и чайхан» [2, с.59], именно здесь граждане, проживающие в махалле собрались и делились мнениями.

Ученый правовед Х. Маматов анализируя идеи Платона об идеальном государстве, «ни один судья или должностное лицо не может вести дело без контроля, из этого исключение, только падишахи принимали единоличное решение» [4, с.42], эту ситуацию он интерпретировал как «общественный контроль характерный для гражданского общества» [4, с.42].

Политические партии «из-за прямых отношений со всеми слоями населения в стране, наиболее чувствительны к изменениям в обществе» (5, с.9), и как они действуют в осуществлении общественного контроля над органами государственной власти, будет определять их специфику деятельности.

Когда в средние века религия ислам вошла на территорию нашей страны, благотворительность была неотъемлемой частью жизни людей на протяжении многих веков. В исламе всегда первое место занимает оказание помощи и милости, испытывающим нужду. Одним из обязательств в исламской религии является — зякет, пожертвования от собственности или доходов на благотворительность [6, с.478]. Зякет является важным социально-экономическим институтом, призванным утвердить в обществе принципы справедливости, и затрагивающий многие аспекты жизнедеятельности общества.

В 1927 году во время движения «Хужум» в Ферганской округе работало объединение «Кушчи». Только

в том же году из семи районов округа в это объединение были приняты членами около 3000 женщин. Объединение «Кушчи» открыло курсы повышения грамотности женщин и поднятия их уровня культурной активности [7, с.201].

Одной из первых негосударственных некоммерческих организаций, фондом, созданным на территории Узбекистана, основанным в 1990 году, является «Республиканский Фонд поддержки талантливой молодежи имени Улугбека», первая негосударственная некоммерческая организация деловых женщин Узбекистана, Ассоциация «Женщина-предприниматель» официально зарегистрирована 21 июня 1991 года. Этот краткий исторический анализ показал, что изменения институтов гражданского общества, вида и формы деятельности негосударственных некоммерческих организаций, происходил в соответствии с развитием общества. Несмотря на достижения и недостатки негосударственные некоммерческие организации вносят свой вклад в развитие всего мира, важность которых следует отметить в этом секторе в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве. Например, для заполнения функций социального обеспечения и защиты граждан, во Франции помогают малообеспеченным людям, в Швеции участвуют в развитии плюрализма, а также негосударственные некоммерческие организации вносят свой вклад развитие гражданского общества в странах Центральной Европы.

Появление негосударственных некоммерческих организаций наряду с исторической необходимостью имеет ряд причин. Некоторые авторы указывают на экономические и социальные причины [8, с.86 и с.405–407], некоторые добавляет ним правовые и политические причины [9, с.38]. Социальные причины появления негосударственных некоммерческих организаций: предоставление для населения социальных услуг, экономическая необходимость выражается недорогими услугами, созданием новых рабочих мест. Правовые и политические причины: выражаются поддержанием построения демократического общества и правового государства [9, с.38], непосредственное формирование плюрализма в обществе.

В соответствии с изменениями, внесенными 16 апреля 2014 года в Конституцию Республики Узбекистан «Граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством

самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, а также развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов» [10]. Эта статья связана с созданием общественного контроля за деятельностью государственных органов и дана конституционная основа институту общественного контроля.

Учёный правовед Х. Адилкариев подчёркивает, осуществляя общественный контроль, институты гражданского общества обеспечивают верховенство Конституции и закона [11, с.7]. По нашему мнению в будущем участие граждан и институтов гражданского общества в процессе законотворчества, показывает для общества прозрачность в подготовке законопроектов, обеспечивает оптимальный уровень регулирования общественных отношений, играет важную роль усиления ответственности депутатов, определении приоритетов законотворчества.

Учёный правовед М. Нажимов особо отмечает: «Необходимо научно исследовать деятельность общественного контроля институтов гражданского общества, с концептуальной точки зрения изучить их правовые основы, предложить новые идеи в решении проблем, в усовершенствовании и усилении правовых основ институтов гражданского общества, и самое главное — с юридической точки зрения научным анализом обобщить результаты их деятельности» [12, с.56]. В будущем, исследователи при проведении научно-исследовательской работы в этой области должны принимать во внимание, что институты гражданского общества являются одним из основных субъектов общественного контроля.

Сегодня, деятельность институтов гражданского общества направлена на развитие науки, сохранению много этнической культуры и обычаев страны, исторического и культурного наследия, а также создание мира и решение этнических конфликтов. Западные исследователи заявляют, что усиленное создание частных, некоммерческих, общественных организаций, ассоциаций и фондов, в будущем приведет к эре «ассоциативной революции» (revolution associative).

Так же нужно отметить, что институты гражданского общества могут не только защищать свои интересы, и удовлетворять потребности населения, наряду с эффективной деятельностью общественного контроля за государственными органами, решая некоторые из проблем, существующих в обществе, но и пытаются внести свой вклад в развитие демократического общества.

Литература:

1. Доклад Президента Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 23.01.2015 — Народное слово 2015 г. 24 января.
2. А. Т. Жалилов Теоретический подход к общественному контролю // Общество и управление, 2013 й № 1.
3. Абу Наср Фарабий “Трактат о взглядах жителей добродетельного города”. — Т.: Издательство Халк мероси. 1993.

4. Маматов, Х. Правовая культура и формирование гражданского общества в Узбекистане. Монография. Т., ТГЮИ, 2009.
5. С. М. Одилходжаева, Г. Р. Маликова Роль политических партий в механизме демократии Т.: Издательство “Му-харрир”, 2012.
6. Рахманов, А., Рахманов А. Исламское право — Т.: ТГЮИ, 2007.
7. Коллектив авторов. История Узбекистана. Учебник. — Т.: Издательство Шарк. 2004.
8. Гонорская, А. В. Административное и финансовое управление негосударственными некоммерческими организациями. Т.: 1999. Кевин Боррап Понятие гражданского общества // Хрестоматия по некоммерческому праву. Т.: 2009.
9. Туребеков, Т. Некоторые проблемы статуса и деятельности некоммерческих организаций. // Обзор законодательства Узбекистана. 2006. № 1.
10. Конституция Республики Узбекистан / www.lex.uz
11. Х. Адилкариев Юридический и социальный механизм обеспечения верховенства Конституции и закона. Вестник ТГЮИ. 2011 г. № 6.
12. Нажимов, М. Осуществление общественного контроля конституционно-правовые основы / Материалы конференции. Сборник статей. Т.: ТГЮИ, 2014.

К вопросу о теории познания коррупции: история и современность

Чичеров Евгений Александрович, кандидат философских наук, доцент;

Черапкин Николай Николаевич, студент

Саранский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации

Коррупция — сложный социально-политический феномен, оказывающий дестабилизирующее воздействие на функционирование политической системы в целом, а потому требующий тщательного изучения. Изучение коррупции имеет несколько проблемных аспектов. Во-первых, на данный момент не существует единого и общепризнанного определения коррупции, что существенно осложняет её изучение. Во-вторых, коррупция — явление латентное, что осложняет разработку критериев количественных исследований коррупции. В-третьих, в современной российской науке изучением и решением проблем коррупции, в большинстве своем, занимается юриспруденция.

Появление коррупции как политического феномена может быть соотнесено с моментом становления древних городов — государств и формированием властной структуры в обществе. В период Римской империи термин «*corrupta*» начинает использоваться в Римском праве. Этимологически термин «коррупция» восходит к латинскому «*corruptio*», что означает порча, искажение, развращение. Однако упоминания о коррупции и необходимости борьбы с ней можно встретить ещё в работах Аристотеля, который считал, что именно законы в государстве должны предотвратить коррупцию среди должностных лиц [1, с. 547].

На данный момент, среди множества подходов к определению коррупции, одним из наиболее распространенных является правовой подход, а именно обращение к определениям, юридически закрепленным в нормативно-правовых актах. Ограничением в данном случае может выступать тот факт, что юридически закрепленное понятие коррупции в разных государствах

имеет свою специфику. Так, в России коррупция определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». В то время как в законодательстве Канады нет как такового определения коррупции. Коррупция понимается посредством определения форм её проявления: дача взятки должностному лицу, мошенничество в отношении государства, злоупотребление доверием со стороны должностного лица и др.

В качестве рабочего определения под коррупцией будет пониматься социально-политическое явление, носящее латентный характер, характеризующееся использованием властных полномочий в личных целях (получение какой-либо выгоды), вопреки государственным и общественным интересам.

Коррупция как форма взаимодействия может быть раскрыта с позиций принципал-агентской модели. Суть модели заключается в том, что существует несколько акторов — принципал, как лицо обладающие некоторыми ресурсами и стремящееся достичь своих целей, и агент, нанимаемое принципалом лицо для достижения целей принципала за определенное вознаграждение. Взаимодействие между агентом и принципалом осуществляется посредством заключенного контракта,

в котором обозначены условия. Как указывает Г. А. Сатаров, коррупция появляется тогда, когда агент начинает использовать ресурсы принципала для достижения собственных целей, а не целей принципала [2, с. 60–69]. Характеристикой подобного поведения агента выступает нарушение условий контракта между агентом и принципалом, нелегальное использование ресурсов принципала. При этом коррупционная модель может расширяться, путем появления сговора между агентом и клиентом, в качестве которого может выступать как лицо, так и отдельная организация. Каждый из акторов этой модели — принципал, агент, клиент — становится зависим от другого. Агент при помощи клиента может обменивать ресурсы принципала на деньги, клиент может обменивать деньги на необходимые ресурсы. Принципал в свою очередь не может отказаться от агента, поскольку имеет ограниченные физические и умственные возможности.

В качестве моделей проявления коррупции могут выступать модели взаимодействия власти и бизнеса, характеризующиеся степенью развитости бизнес структур, с одной стороны, и властных структур, с другой. К таким моделям относятся «state capture» и «business capture». Так, в условиях сильной, сконцентрированной власти и слабого, дисперсного бизнеса формируется модель «business capture». Основными характеристиками этой модели выступают экспроприация собственности политической элитой, создание подконтрольного бизнеса, путем введения налоговых льгот, монополизации сферы деятельности, вмешательство в управление компаниями, путем назначения в состав руководителей «своих» людей. Обратная ситуация, при которой, с одной стороны, существует слабая раздробленная элита, а с другой, сильный сконцентрированный бизнес способствует появлению модели «state capture». Чертами этой модели являются вмешательство бизнеса в процесс принятия решений, оказание влияния на направление государственной политики, присвоение ренты, создаваемой государством, отсутствие сильных институтов, сращивание политической и экономической элит.

Сложность феномена коррупции и попытки его интерпретации способствует появлению большого числа типологий. В зависимости от общественного отношения к коррупции А. Хайденхаймер, разделяет её на три вида: «белая», «серая» и «черная» коррупция [3]. Под определение «белой» коррупцией попадают такие действия, относительно которых в обществе существует общественное согласие. Данные действия воспринимаются обществом положительно, не вызывают открытого недовольства, часто бывают интегрированы в культуру. «Черная» коррупция противопоставляется «белой», и представляет собой действия, которые вызывают осуждение со стороны всех слоев общества. Данный вид коррупции выступает индикатором неэффективности социально-политического устройства общества. Относительно действий, характеризующихся как «серая» коррупция, в обществе не

существует однозначной реакции. Отсутствие консенсуса объясняется тем, что представители отдельных слоев общества могут соглашаться с такими коррупционными действиями, в то время как другая часть общества может их осуждать.

Ещё один авторский подход отстаивает Олимпиева И. Б., [4] которая выделяет несколько классификаций коррупции. В зависимости от контекста взаимодействия, перспектив и целей участников Олимпиева И. Б. выделяет агрессивную и защитную стратегии коррупции. Агрессивная стратегия характеризуется наличием сильного или влиятельного субъекта, который использует коррупцию, как средство получения или распределения государственных ресурсов. Она направлена на получение дополнительных выгод. Защитная же стратегия представляет собой способ «противодействия несовершенным нормам бюрократического регулирования» [4, с. 219]. Её использование обуславливается высокой вероятностью возникновения серьезных убытков и деструктивных последствий.

Среди основных причин коррупции можно выделить политические и экономические. К экономическим причинам коррупции могут быть отнесены низкий уровень экономического развития, экономическая нестабильность, проявляющаяся в частых и глубоких экономических кризисах, низкий уровень оплаты труда и т.д. Все эти причины способствуют тому, что коррупционные отношения начинают выступать в качестве источника дохода у государственных служащих. К политическим причинам могут относиться проблемы государственного управления, отсутствие прозрачности в деятельности органов власти, бюрократический характер власти, отсутствие политической конкуренции. С одной стороны, институциональная организация государства, представленная в виде государственного аппарата с иерархизированной структурой, потенциально является коррупциогенной. С другой стороны, оторванность общества от государственного управления ведет к формированию подчиненного положения граждан по отношению к государственным служащим. В качестве ещё одной причины может выступать отсутствие политической воли со стороны элиты относительно борьбы с коррупцией, которая подменяется популизмом и внедрением формальных механизмов противодействия.

Наряду с экономическими и политическими причинами можно выделить правовые причины. К ним в частности могут быть отнесено несовершенство законодательной базы отдельного государства (здесь интерес опыт России, где закон «О противодействии коррупции» был принят лишь в 2008 г.), наличие так называемых «дыр» в законодательстве, позволяющих обходить те или иные нормы. Кроме того, в процессе экономических преобразований часто происходит отставание законодательной базы, которое проявляется в нечеткости законодательных процедур, низком качестве законов и т.д.

Последствия коррупции также могут быть соотнесены со сферами общественной жизни. Среди поли-

тических последствий могут быть выделены снижение легитимности и уровня доверия власти, усиление негативных настроений в обществе, которые могут провоцировать рост протестной активности, движение в сторону от демократических ценностей, падение эффективности институтов и т.д. Коррупция может явиться одной из причин краха демократического режима, так как наносит серьезный ущерб демократическому устройству и «вызывает его деградацию». Если обращаться к рассмотрению экономических последствий коррупции, то среди них можно выделить следующие: коррупция нарушает механизмы функционирования рыночной экономики, способствует росту теневой экономики, способствует неэффективному распределению бюджетных средств. Нарушение механизмов функционирования рынка ведет к монополизации экономики и дискредитация идей свободной конкуренции. Рост теневой экономики оказывает влияние на объемы налоговых поступлений и формирование бюджета. Вследствие коррупционных действий возрастает необходимость компенсации расходов, что приводит к росту цен на товары и услуги. Неэффективное распределение бюджетных средств оказывает негативное влияние на осуществление социальных программ.

Данные риски можно преодолеть посредством проведения регулярного контроля за процессом реализации основных мероприятий подпрограммы и расходования финансовых ресурсов, включая возможные меры усиления контроля за финансово-экономической деятельностью участников реализации подпрограммы на всех этапах ее выполнения. Исключение ряда перечисленных негативных последствий возможно так же посредством реализации практических мероприятий, заложенных в Основах государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан [5, с. 307–308].

Коррупция неизменный спутник государства уже на протяжении многих веков. Как социально-негативное явление в обществе, коррупция начинает свое существование с формирования управленческого аппарата, и была

присуща всем государствам в любые периоды их развития. Проявление коррупции в России было связано с возникновением системы «кормления» в период формирования и функционирования Древнерусского государства. Развитие системы «кормления» на местах привело к масштабным злоупотреблениям своими полномочиями со стороны воевод и наместников [6, с. 460].

Когда противодействие коррупции находится в компетенции нескольких организаций, за итоговый результат антикоррупционной политики никто не будет отвечать. В России именно так и происходит: коррупции противодействуют более десятка правоохранительных и контролирующих ведомств, но безрезультатно. По мнению авторов, этот вопрос нуждается в более глубоком изучении и в научной дискуссии [7].

Таким образом, по результатам анализа можно сделать вывод о том, что коррупция предстает как сложное явление, имеющее различные формы проявления. Изучение коррупции осложняется отсутствием единого и общепризнанного определения. На данный момент можно выделить специфические черты коррупции, к которым относятся латентный, противоправный и нелегальный характер, привязка к властному ресурсу, наличие личной заинтересованности, наличие возможности получения личной выгоды (как материального, так и не материального характера). В рамках данной работы коррупция рассматривается с позиции теории неинституционализма рационального выбора. С одной стороны, это позволяет рассматривать коррупцию как неформальный институт, с другой стороны, позволяет охарактеризовать акторов как основных участников коррупционных отношений. Существует множество типологий коррупции, некоторые из которых были проанализированы. Для дальнейшего исследования важным является разделение на бытовую и деловую коррупции, а также типология А. Хайденхаймера, позволяющая охарактеризовать отношение общества к коррупционным практикам. Среди причин и последствий для исследования наибольший интерес представляют политические и экономические.

Литература:

1. Аристотель. Политика. Сочинения: В. 4 Т. М.: Мысль, 1983. Т. 4.
2. Сатаров, Г.А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // Общественные науки и современность. 2004. № 2. с. 60–69.
3. Heidenheimer, A. J., Johnston M., Le Vine V. Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publisher, 1989.
4. Олимпиева, И. Б. Фоновая коррупция в сфере малого и среднего бизнеса // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / Под ред. И. Б. Олимпиева, О. В. Паченков. СПб.: Алетей, 2007. 234 с.
5. Колоколова, Е. О., Ганин О. Н. Практические аспекты реализации мер по предоставлению жилья детям сиротам, детям оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа в Республике Мордовия / Инновационные процессы в развитии современного общества материалы II Международной заочной научно-практической конференции. Ответственный редактор Б. Ф. Кевбрин. Саранский кооперативный институт, 2014. с. 304–308.

6. Котляров, С. Б. Коррупция: понятие, сущность и причины возникновения / Инновации в образовательной среде: материалы Международной научно-практической конференции. Отв. ред. Б. Ф. Кевбрин. Саранский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2015. с. 459—463.
7. Коррупция: основные тенденции противодействия / Андреева Л. А., Альжанова Ф. Г., Епифанова Е. В., Жадан В. Н., Захаров Н. В., Котляров С. Б., Кукушкин О. В., Монахов О. Н., Павлисова Т. Е., Панзабекова А. Ж., Романова И. С., Рузанов Р. М., Турсынбаева Д. К., Халитова М. М. Коллективная монография / Под ред. Л. А. Андреевой. Новосибирск: «СибАК», 2015. 196 с.

2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Судебная реформа 1864 года: значение и судьба

Варакина Татьяна Вячеславовна, студент;

Шумкина Кристина Юрьевна, студент;

Радаева Екатерина Ивановна, студент;

Шишкина Анастасия Алексеевна, студент

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Саранский филиал

Период второй половины XIX века всегда вызывал и продолжает вызывать устойчивый интерес, как у российских, так и у зарубежных исследователей. Этот период исторического развития России оказал огромное влияние на дальнейшее развитие российской судебной системы. Это время великих, коренных преобразований и в первую очередь — масштабной последовательной судебной реформы 1864 года. Преобразования данной исторической эпохи коснулись судостроительства, были провозглашены новые принципы правосудия, такие как гласность, равноправие сторон, принцип свободной оценки доказательств судом, были созданы четкие и строгие правила отправления правосудия, структурированность процесса. Современные общественно-политические процессы в Российской Федерации являются закономерным продолжением реформаторских традиций второй половины XIX — начала XX в.

Актуализация процесса проведения в жизнь судебной реформы 1864 года была подчеркнута одним из исследователей этого периода Коротких М. Г., который указывал, что «институты судебной реформы можно рассматривать как результат длительной эволюции взглядов различных политических течений и групп правительственного лагеря, их борьбы между собой. В свою очередь они были обусловлены социально-экономическими факторами, политической ситуацией, общественным подъемом в России, состоянием ее культуры, особенностями прошлого государственно-правового развития» [1, с. 5].

Составители проектов судебных уставов 1864 года, исходя из идеи разделения властей, в качестве основного принципа организации и деятельности судебных органов выдвигали их независимость и самостоятельность в осуществлении своих непосредственных задач и полномочий. В судебных уставах впервые был закреплён сам термин «судебная власть», а так же содержались условия «освобождения — этой власти» от «опеки» со стороны государственной администрации.

Суд, формально отделенный от государственных чиновников и администрации губернии был фактически подчинен им посредством министерства юстиции — долж-

ность министра юстиции и генерал-прокурора были совмещены. На это указывает факт того, что в статье 187 «Учреждения судебных установлений» указывалось, что «министр юстиции должен был взаимодействовать с судами через состоявших при них чинов прокурорского надзора или через председателей и первоприсутствующих судов» [2].

Следует отметить, что крестьяне второй половины XIX века не обладали даже элементарными, представлениями о законности и о своих гражданских правах. Собственно «законным» крестьяне считали такое решение или такой поступок, которые соответствовали волеизъявлению земского начальника. Их обезличенная гражданственность, сочетавшаяся с общей малограмотностью, порождала суеверный страх перед формальным законом. Обычное для этого периода бесправие крестьян общинников воспринималось как вполне естественное и закономерное даже должностными лицами. Законность отождествлялась с капризной волей вышестоящего начальства, основная масса крестьянского населения было абсолютно уверено в том, что за благорасположение властей можно и нужно платить. Подношение и подаяние любого должностного лица стал прочным компонентом обычного права. Крестьяне воспринимали коррупционные отношения как необходимость и само собой разумеющееся обстоятельство [3].

По Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. реформированный уголовный процесс относился к смешанному типу, провозглашенному в Европе. Несмотря на то, что судебные издержки были невелики, в ряде случаев они оказывались недоступны всем участникам процесса. В ряде случаев оплата услуги нотариуса оказывалась неподъемной ношей для провинциального жителя. В то же время Судебные уставы закрепили такие демократические принципы уголовного судопроизводства, как гласность, устность, состязательность, коллегиальность, которые в конечном итоге в целом характеризовали состязательную направленность формы уголовного судопроизводства. В целом система принципов по Уставу уголовного судопроизводства не обрела еще завершённого

вида, но ее формирование как института уголовно-процессуального права было продолжено: обвинительная власть отделялась от судебной, хотя при возбуждении уголовного преследования и при производстве предварительного расследования за судом сохранены некоторые обязанности обвинительной власти, а в судебных стадиях обязанности осуществления функции обвинения возлагались на специальных должностных лиц или частных обвинителей; защитник допускался в окончательном производстве, так как обвиняемые имели право поручить защиту своих интересов присяжным и частным поверенным (адвокатам); принципа равенства сторон был закреплен с момента допущения к участию в деле защитника. Каждая из сторон имела право представлять доказательства и предъявлять возражения против доказательств с другой стороны.

Подсудимый и его защитник имели право возражать против объяснений обвинения, обе стороны имели право давать суду объяснения. Принцип равенства сторон распространялся только на судебные стадии уголовного судопроизводства [4, с. 11]. Судебные преобразования следует признать существенным шагом на пути к укреплению законности и защиты интересов личности в России второй половины XIX века, который оказал существенное влияние не только на юридическую составляющую этого вопроса, но и на политическую сторону. Общество не могло не оценить появление истинного правосудия вместо помещичьего и чиновничьего беспредела и произвола. Проблемы с низким уровнем профессиональной подготовки, общей культуры юристов в целом и судей, в частности, являлись характерной чертой для второй половины XIX века.

В результате судебных преобразований российское крестьянство получило личную свободу и следовательно должно было проявлять себя полноценным носителем прав и обязанностей. Освободившись от юрисдикции помещиков, бывшие крепостные не только получили доступ в общесословные судебные учреждения, но и были привлечены к участию в формировании местного мирового суда через своих земских представителей и к осуществлению уголовного судопроизводства в окружных судах в качестве присяжных заседателей. Со всей очевидностью открылось, что народное правосознание, сформировав-

шееся под воздействием обычного права крестьянской общины, отличалось по своим ценностным ориентирам от правовых воззрений представителей других сословий. Современные исследователи уделяют значительное внимание вопросам взаимодействия местной власти и государственных органов на различных направлениях деятельности, что в свою очередь подразумевает изучение исторического опыта [5; 6; 7]. Очевидно одно, судебная реформа 1864 г. стала одним из самых кардинальных преобразований отечественной судебной системы за все время ее существования. Причем это были именно преобразования демократического характера. Она послужила началом формирования новой системы отношений в обществе и неудивительно, что судебные преобразования, проведенные в Российской империи во второй половине XIX в., не теряют своей актуальности до настоящего времени, ведь современное российское судопроизводство в какой-то степени им аналогично. Поэтому вопросы, возникающие в плане развития судебной системы и правосудия, невольно вынуждают нас возвращаться к богатому историческому опыту, накопленному за последние 150 лет, что может помочь оградить от ошибок прошлого, выявить исторические закономерности и тенденции в развитии судостроительства и судопроизводства. Вызванная необходимость реформирования системы суда определило провести судебную реформу 1864 года, которая явилась отправной точкой для последующего развития не только юридической науки, но и гражданского общества в России.

Судебная реформа продемонстрировала, что решение проблемы совершенствования правосудия и обеспечение независимости деятельности судебной системы без создания соответствующих условий в экономическом, политическом и нравственно-культурном плане невозможно. В то же время, можно утверждать, что сам факт осуществления судебных преобразований 1864 года способствовал прогрессивному развитию принципа законности в российской правовой системе. Реформа разрушила стереотип мышления обывателя о всесии и безнаказанности лиц привилегированного сословия — дворян, и положила начало новому типу политического мышления — равноправия всех сословий перед судом.

Литература:

1. Коротких, М. Г. Судебная реформа 1864 года в России: Сущность и социально-правовой механизм формирования: автореферат дисс... на соискание ученой степени д. ю. н. СПб., 1990.
2. Учреждение судебных установлений. Ст. 255—259 // Российское законодательство X — XX вв. Т. 8.
3. Котляров, С. Б. Правосознание крестьян Симбирской губернии накануне столыпинских аграрных реформ // История государства и права. — 2014. — № 9. — с. 29—33.
4. Кукушкина, Ю. О., Толоконникова Е. В., Шебнева В. О., Чернышева П. Н. Судебная реформа 1864 года: историческая необходимость // Право: история, теория, практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). — СПб.: Свое издательство, 2015. — с. 9—12.
5. Логутенков, А. В., Пулова, Е. В. Суд присяжных и правовая культура второй половины XIX века // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). — М.: Бука-Веди, 2015. — с. 12—14.

6. Гражданское общество в российских регионах / Акимов М. К., Брызгалова И. Г., Гужавина Т. А., Каргин Ю. Ф., Котляров С. Б., Кукушкин О. В., Персиянцева С. В., Чичеров Е. А. Коллективная монография / Главный ред. Гужавина Т. А. Новосибирск: НП «СибАК», 2015. 140 с.
7. Толоконникова, Е. В., Солдаткин, А. А. Местные органы государственной власти и суд: взаимодействие и взаимозависимость по судебным уставам 1864 года // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). — М.: Бука-Веди, 2015. — с. 51–54.

Столыпинская аграрная реформа в России

Лынёва Алёна Дмитриевна, студент;

Филипов Владислав Александрович, студент

Саранский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации

В статье рассматриваются ход и результаты столыпинской аграрной реформы в России. Выявлены специфические особенности, проявившиеся в ходе проведения аграрной реформы, представлен обобщенный анализ столыпинской аграрной реформы в начале XX века.

Ключевые слова: аграрная реформа, землеустройство, агрономическая помощь, Крестьянский поземельный банк, переселенческая политика, хутора, община.

Возросший интерес к проведению и итогам столыпинских реформ в настоящее время объясняется тем, что переживаемые Россией масштабные трансформации последнего двадцатилетия так или иначе заставляют историков [1; 2; 3; 4], юристов [5; 6; 7; 8] и экономистов [9] обращаться к урокам и опыту системных преобразований начала XX в. Внимание многих ученых и исследователей обращено к аграрным преобразованиям начала XX века, так как столыпинская реформа имела реальную законодательную базу, ход и результаты, по которым можно оценить ее эффективность. Исследование всего комплекса аграрного реформирования под руководством П. А. Столыпина дает возможность увидеть как недочеты, так и успехи реформы, а также представляет современным реформаторам возможности применения определенных способов «реформирования» аграрного сектора экономики современной России.

Александр II Освободитель отменил крепостное право. Эта оглушительная реформа потрясла Россию своей смелостью. Но мало кто предвидел, что реформа эта была половинчатая и в результате косвенно создавала почву для революционной ситуации. Крестьянин получил свободу, но не получил земли. Только Столыпин довел эту реформу до конца. Указом от 9 ноября 1906 г. русскому крестьянину разрешался свободный выход из общины. К 1915 г. 60% земли общинной земельной собственности стали наследуемой собственностью крестьян. Государство оказывало всемерную помощь крестьянам в землеустройстве, в переселении из густонаселенных, т.е. малоземельных районов, на непаханные земли Сибири и Приморья. Предоставлялись кредиты, но только через Крестьянский банк. Кредит предоставлялся под 2%, а срок возмещения 51 год. Мало того, часть процентов выплачивало государство. С 1906 по 1911 г. отечественное производство сель-

хозмашин и инструментов утроилось и превысило импорт таких машин. В два раза увеличилось число сельскохозяйственных училищ. Более 300 тыс. крестьян проходили курсы по сельскому хозяйству.

Взяв на себя огромные материальные расходы по земельной реформе, государство оставило за собой право собственности на весь земельный фонд. Отныне русская земля не могла быть продана иностранцам, не могла быть заложена иначе, чем в Крестьянском банке, не могла быть отдана за личные долги. Воспреещалась концентрация земли в одних руках более шести наделов (около 60 га). Реформа препятствовала появлению чрезмерных землевладений, земля не могла быть предметом спекулятивных сделок.

Практическая реализация столыпинского законодательства со временем наглядно показала, что только расширением участкового землевладения невозможно решить задачу перехода к прогрессивным методам хозяйствования у «новых помещиков» и способствовать скорейшей рационализации крестьянских хозяйств. Так например, к 15 августа 1909 г. в Симбирской губернии было создано более 500 хозяйств с единоличным владением. На 1 января 1916 г. в Симбирской губернии насчитывалось 31 326 хуторов и отрубов площадью в 335 180 дес., что составляло 11% от общего числа крестьянских дворов и 8% всей удобной земли. Уже к 1 января 1917 г. в губернии появилось 35 342 единоличных крестьянских хозяйств [10].

Весь комплекс столыпинских аграрных Столыпинская аграрная реформа заключалась в том, чтобы, отменив оставшиеся выкупные платежи, дать возможность всем крестьянам право свободно выходить из общины и закреплять за собой наделную землю в наследуемую частную собственность. При этом имелось в виду, что только экономическими методами можно побудить помещиков про-

давать свою землю крестьянам, а также использовать государственные и иные земли для наделения ими крестьян. Подразумевалось, что постепенно число крестьянских собственников и площадь земли в их руках будут возрастать, а община и помещики будут ослабевать. В результате должен был быть решен извечный для России аграрный вопрос, причем мирно и эволюционно. Так оно и было, многие помещики уже продавали земли, а Крестьянский банк их покупал и продавал на условиях льготного кредитования желающим крестьянам.

Вершиной столыпинского аграрного законодательства являлось «Положение о землеустройстве» от 25 мая 1911 г., которое расширяло права землеустроительных комиссий. Теперь наряду с основным землеустроительным делом комиссий — размежеванием земель, отводом их к одним местам и образованием единоличных хозяйств (выделение отдельных домохозяев из общины), на них возлагалось оказание крестьянам материальной помощи на перенос и возведение построек, а также содействие в переселении за Урал, приобретении земли через Крестьянский банк, продаже и сдачи казенных земель. В обязанности комиссий входили также забота о производстве простейших мелиорационных работ, агрономическая помощь и содействие огнестойкому строительству в районах хуторского расселения. Кроме того, землеустроительные работы проводились в сложных одноплатных общинах, где необходимо было произвести земельный раздел между селениями, частями селений, выдел земли выселкам для последующего создания хуторских и отрубных хозяйств. Такое землеустройство являлось жизненно необходимым, так как оно сокращало дальноземелье и чересполосицу в одноплатных общинах. Темпы землеустроительных работ на местах зависели от ряда факторов и прежде всего от уровня разложения общины, степени развития капитализма в земледелии, близости сел и деревень к рынкам, железным дорогам и водным путям, которые способствовали росту зернового производства. Наличие в России большого числа мукомольных предприятий создавало условия как для переработки зерна, так и для широкого товарного обмена внутри страны, так и для вывоза хлеба за границу [11, с. 39–40].

Столыпинская аграрная реформа в корне отличалась от идеи левых политиков конфисковать землю у помещиков и просто раздать ее. Во-первых, такой подход был неприемлем с точки зрения норм цивилизованной частной собственности. Во-вторых, то, что дается даром, в России редко используется эффективно. Традиционный в более позднее советское время метод «отнять и поделить» никогда никому не приносил пользы. Нельзя создать ответственного собственника, нарушая права собственности других. Таким образом, Столыпин придерживался чисто экономических принципов реформирования экономики. Реформа подразумевала огромную техническую работу по развертыванию тысяч деревень, что могло привести к огромному числу спорных ситуаций. Нужны были детальные инструкции, многие тысячи хорошо подготов-

ленных землемеров. Штат землемерной части землеустроительных комиссий, например, вырос с 650 человек в 1907 г. до 7000 человек к 1914 г. Бюджет земельного ведомства непрерывно увеличивался: с 46 млн. руб. в 1907 г. до 157 млн. руб. в 1914 г. (ведомство стало одним из ведущих по этому показателю) [12, с. 13–14].

Жизнь всегда многограннее того, что отражает закон. Однако адекватное определение юридической природы любого социального института дает возможность глубже вникнуть в его судьбу, особенно если речь идет о таком сложном явлении, как крестьянская община. Законодательство — определенный срез взаимоотношений общины и власти, действия которой сочетали умеренное и радикальное начала. Европейская логика развития общинного землевладения проста: через подворное владение к частной собственности на землю. В России такой путь оказался невозможен. А был свой — извилистый и небыстрый. Община как институт обычного права оказалась очень живучей, трансформируясь в новых условиях, гибко к ним приспосабливаясь, но не исчезая. Законодательство, обеспечивая индивидуализацию наделного землевладения, не могло не считаться с реалиями, поэтому не ломало общину как институт, но создавало условия ее отмирания в будущем. Законодательное сохранение общины отражало специфику жизни деревни, которая была не в состоянии за несколько лет, отпущенных реформе историей, принять индивидуализацию землевладения и расстаться с укорененными веками уравнительными установками общинного крестьянства. Не исключено, что именно это стало причиной смещения приоритетов правительства от разрушения общины к землеустройству. До распространения на крестьян общегражданских норм и превращения их прав на наделную землю в институт частной собственности было далеко [13, с. 50].

В результате Столыпинской реформы были созданы предпосылки к возникновению новых систем земледелия: исчезла чересполосица, крестьяне становились собственниками земли, накапливали знания, инвентарь; земледелие приобретало небывалые потенциальные возможности для своего развития. Столыпинская аграрная политика создавала условия для подъема земледелия страны. Однако правительству не удалось окончательно разрушить общинное землевладение и как следствие — создать слой зажиточных крестьян-хуторян и отрубников в качестве основной опоры правительства в деревне. Недостаточная государственная поддержка и неспособность крестьян к переустройству своих хозяйств на капиталистический путь обусловили хищническое использование земли, ухудшение почвенного плодородия.

Хутора и отруба показали свою эффективность и прогрессивность по сравнению с хозяйствами большинства крестьян-общинников. Единоличные хозяйства были в большей степени заинтересованы в применении улучшенных систем полеводства, приобретении усовершенствованных сельскохозяйственных орудий труда. В этот период крестьяне начали заниматься подсобными отрас-

лями сельского хозяйства: садоводством и огородничеством, которые постепенно превращались в неотъемлемую часть каждого крестьянского хозяйства, и в первую очередь, единоличного. Данные улучшения появились благодаря предоставлению крестьянам агрономической помощи, организованной губернским и уездными земствами. За годы столыпинского реформирования про-

изошло выраженное социальное расслоение деревни вследствие роста имущественной дифференциации крестьянства. Улучшили условия своего существования зажиточные крестьяне, а бедные, даже перейдя на хутора и отруба, продолжали сталкиваться со многими проблемами, надеясь, что в будущем им удастся улучшить свои хозяйства.

Литература:

1. Прилуцкая, О. А. Столыпинская аграрная реформа в Среднем Поволжье 1906–1917 гг. (по материалам Пензенской, Самарской, Симбирской губерний): дис... кандидата истор. наук. Пенза, 2003. 289 с.
2. Котляров, С. Б. Столыпинская аграрная реформа в Симбирской губернии (1906–1917 гг.): дис... кандидата истор. наук. Саранск, 2005. 276 с.
3. Хасянов, О. Р. Экономическая, общественная и культурная жизнь провинциального дворянства в начале XX века (на материалах Симбирской губернии): дис... кандидата истор. наук. Ульяновск, 2009. 231 с.
4. Зоркова, Н. Н. Столыпинская аграрная реформа в мордовском крае (1906–1914 гг.): дис. ... кандидата истор. наук. Чебоксары, 2013. 254 с.
5. Румянцев, Ф. П. Особенности правового обеспечения столыпинской и современной аграрной реформы России: дис. ... кандидата юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 227 с.
6. Тараканова, Н. Г. Противоречия крестьянской волостной юстиции в России второй половины XIX — начала XX века // История государства и права. 2011. № 18. с. 41–45.
7. Котляров, С. Б. Правосознание крестьян Симбирской губернии накануне столыпинских аграрных реформ // История государства и права. 2014. № 9. с. 29–33.
8. Чичеров, Е. А., Котляров С. Б. Современная историография столыпинских аграрных преобразований / В сборнике Интеграция образования в условиях инновационной экономики материалы Международной научно-практической конференции: в 2 частях. Ответственный редактор Б. Ф. Кевбрин. Саранский кооперативный институт РУК, 2014. с. 172–175.
9. Аграрная Россия: история, проблемы, перспективы / Под общей редакцией В. М. Володина. Пенза: Издательство ПГУ, 2007.
10. ГАУО., Ф. 46. Оп. 10. Д. 198. Л. 3.
11. Котляров, С. Б. Итоги столыпинской аграрной реформы к 1917 году (на примере Симбирской губернии) // Вестник НИИ Гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2014. № 2 (30). с. 38–46.
12. Теряков, Д. С., Володина Н. В. Реформы Столыпина: направление, итоги, значение // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2012. № 1 (2). с. 12–18.
13. Забоенкова, А. С. Правовые аспекты разрушения общины в период столыпинской аграрной реформы // Вестник БФУ им. И. Канта. 2013. № 12. с. 44–51.

3. КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО

К вопросу о полномочиях Правительства Российской Федерации в сфере науки

Дулесова Наталья Евгеньевна, аспирант

Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Конституции РФ возлагает на Правительство обеспечение единой государственной политики в области науки, разработку и осуществление мер государственной поддержки развития науки, особенно фундаментальной, а также имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки. В Конституции РФ закреплён открытый перечень полномочий Правительства Российской Федерации (РФ), в том числе в сфере науки. Некоторые полномочия Правительства РФ могут быть возложены на него Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента РФ. Для формирования и развития сегмента науки важны такие конституционные полномочия Правительства РФ, как: разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Госдуме отчета об исполнении федерального бюджета; обеспечение проведения в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики; обеспечение проведения в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществление управления федеральной собственностью; осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ. [2]

Часть 2 статьи 114 Конституции Российской Федерации предопределяет необходимость принятия феде-

рального конституционного закона, который должен устанавливать порядок деятельности Правительства РФ. Таким законом является Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которым определяются основные принципы деятельности Правительства, порядок его формирования, полномочия во всех сферах общественной жизни страны (в том числе, в сфере науки), некоторые вопросы организации и обеспечения его деятельности, а также взаимоотношения с Президентом РФ, Федеральным Собранием и иными органами государственной власти. [1]

Согласно вышеуказанному закону Правительство Российской Федерации в сфере науки наделено следующими полномочиями: разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки. Указанные полномочия носят общий, отрывочный и часто отсылочный характер, регламентируются федеральными законами и указами Президента РФ. Рассмотрим некоторые полномочия Правительства Российской Федерации, которые возложены на него Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и другими законами (Таблица 1).

Таблица 1

Перечень полномочий Правительства Российской Федерации в сфере науки, определенных в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»	
Полномочие	Подзаконные акты Правительства
Установление порядка получения международными организациями права на предоставление грантов на территории Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 23.04.2013 № 367 «Об утверждении Правил получения международными организациями права на предоставление грантов на территории Российской Федерации на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями»

Утверждение порядка присуждения ученых степеней	Постановление Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 «О порядке присуждения ученых степеней»
Утверждение порядка присвоения ученых званий доцента и профессора	Постановление Правительства РФ от 10.12.2013 № 1139 «О порядке присвоения ученых званий»
Утверждение положения о докторантуре, включая порядок направления в докторантуру, требования к работникам, направляемым в докторантуру, сроки пребывания в докторантуре, а также размер и порядок ежемесячных выплат	Постановление Правительства РФ от 04.04.2014 № 267 «Об утверждении Положения о докторантуре»
Присвоение научным организациям статуса государственного научного центра	Распоряжение Правительства РФ от 15.05.2013 N 797-р «О перечне научных организаций, за которыми сохраняется статус государственного научного центра Российской Федерации»
Утверждение уставов государственной академии наук	Постановление Правительства РФ от 14.03.2014 № 187 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия образования»; Постановление Правительства РФ от 28.05.2014 № 488 «О Российской академии архитектуры и строительных наук»; Постановление Правительства РФ от 27.06.2014 № 589 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» и др.
Утверждение перечня иностранных научных организаций, порядок и критерии включения в перечень	Распоряжение Правительства РФ от 11.08.2014 № 1503-р «Об утверждении перечня иностранных научных организаций и образовательных организаций, которые выдают документы об ученых степенях и ученых званиях, признаваемых на территории Российской Федерации» и др.
Утверждение порядка подтверждения документов об ученых степенях, ученых званиях	Постановление Правительства РФ от 27.02.2014 № 152 «Об утверждении Правил подтверждения документов об ученых степенях, ученых званиях»
Утверждение федеральных научных и научно-технических программ и проектов по приоритетным направлениям развития науки и техники	Постановление Правительства РФ от 21.05.2013 № 424 «О федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы» и др.
и др.	
Перечень полномочий Правительства Российской Федерации в сфере науки, закрепленных в 4 части Гражданского кодекса Российской Федерации	
Государственная регистрация результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации	Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 1020 «О государственной регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных и перехода без договора исключительного права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, товарный знак, знак обслуживания, наименование места происхождения товара, зарегистрированные топологию интегральной микросхемы, программу для ЭВМ, базу данных» и др.
Государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе	Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 992 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами»

Установление ставок, порядка и сроков выплаты вознаграждений за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы	Постановление Правительства РФ от 04.06.2014 № 512 «Об утверждении Правил выплаты вознаграждения за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы»
и др.	
Перечень полномочий Правительства Российской Федерации в сфере науки, закрепленных Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»	
Присвоение статуса наукограда муниципальному образованию	Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса»
Прекращение статуса наукограда муниципального образования	Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса»
Предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов	Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 № 917 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации»
и др.	

Из приведенной таблицы видно, что большая часть полномочий Правительства в сфере науки реализуется в принятых подзаконных актах в 2013–2014 гг., что позволяет сделать вывод о формировании новой модели государственного управления в сфере науки.

Важно отметить, что перечень полномочий является открытым, например, в соответствии со статьей 132 Бюджетного кодекса РФ, Правительство утверждает правила отбора субъектов РФ, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры промышленных парков и технопарков и пр.

Перечень полномочий Правительства РФ дополняется указами Президента РФ. Так, например, указами Президента Российской Федерации от 22.06.1993 № 939 «О государственных научных центрах Российской Федерации», от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительство наделяется правом устанавливать статус ГНЦ и пр. Итак, полномочия Правительства РФ в сфере науки могут быть установлены федеральными законами, актами Президента, регулирующими как частно-правовые, так и публично-правовые отношения.

Большая часть полномочий Правительства РФ в сфере науки связана с ведением процессов администрирования, управления научными учреждениями, имущественными комплексами (особенно, РАН), именно, эта сфера является наиболее проблемной и сложной. Правительство обязано создать эффективную административно-правовую модель управления наукой, которая приведет к достижению тех результатов, которые определены указом Президента РФ [5].

На наш взгляд, проблема административно-правового регулирования науки насаждается на проблемы внутри самой российской науки. Отсутствуют четкие ориентиры в сфере научной деятельности, как следствие, отсутствует и четкая система административно-правового регулирования данного вида деятельности [3].

Административно-правовое регулирование в сфере науки должно быть смещено в научную среду, в максимальном привлечении экспертов, эффективного менеджмента в сфере науки, с целью формирования конкурентоспособности российской науки в мировом контексте. Более того, саморегулирование представляет собой наиболее эффективный метод управления в современных условиях [4].

Некоторая часть полномочий Правительства РФ связана с процессами планирования в сфере науки, а именно, принятием федеральных целевых программ, стратегий развития, что обусловлено принятием следующих федеральных законов: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Так, например, одним из основных принципов проведения промышленной политики является принцип интеграции науки, образования и промышленности.

В итоге можно отметить следующее:

Во-первых, полномочия в сфере науки Правительства Российской Федерации возлагаются многообразно

разноотраслевых актов, что усложняет формирование единых концептуальных задач;

Во-вторых, необходимо обеспечить максимально эффективное административно-правовое регулирование научной сферы, с усилением принципа самоуправления субъектов научной деятельности;

В-третьих, необходимо совершенствовать систему государственного заказа, грантового финансирования, с обоснованием экспертного сообщества, эффективной коммерциализации НИОКР в рамках выполнения государственного заказа;

В-четвертых, необходимо привлекать бизнес-сообщество для формирования процессов планирования в сфере науки, с целью устранения архаичных моделей государственного управления наукой, повышения правовой культуры ученых с целью коммерциализации научных разработок;

В-пятых, необходимо в рамках реализации полномочий Правительства РФ в сфере науки сформировать оптимальный баланс, эффективное сочетание принципов частно-правовых и публично-правовых методов с целью интеграции российской науки в мировое научное сообщество в роли равного партнера.

Литература:

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л. В. Андриченко, С. А. Боголюбов, Н. С. Бондарь и др.; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 108 с.
2. Маркеев, А. И. Правовое регулирование инновационной деятельности: учебное пособие // СПС Консультант-Плюс. 2015. с. 45
3. Рац, М. В., Котельников С. И. Наука реформирования и реформа РАН // Эпистемология и философия науки. 2013. Т. 38. N 4. с. 55–61.
4. Рыкова, И. Н. Подходы к определению результативности научно-исследовательской деятельности в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. N 3. с. 73–88.
5. Чибинев, В. М. Административно-правовое регулирование в сфере науки и образования // Мир экономики и права. 2011. N 8. с. 79.

К вопросу о роли суда в реализации конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации

Никитина Анна Васильевна, кандидат юридических наук, доцент
Хабаровский государственный университет экономики и права

Автор анализирует полномочия судебных органов государственной власти в ходе реализации конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц в Российской Федерации.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, установление фактов, имеющих конституционно-правовое значение, последующий судебный контроль.

Общепризнанно, что в демократическом правовом государстве суд является универсальным механизмом по разрешению любых юридических конфликтов. Особое место судов в системе органов, занятых преодолением конфликтов, объясняется устойчивостью судебной системы, строгостью процессуальной формы, гарантиями объективного рассмотрения дел, обеспечения законности и пр.

Суд, как самостоятельный и независимый орган государственной власти, занимает важное место и среди государственных органов, задействованных в реализации юридической ответственности. При этом роль судебных органов в этом процессе многогранна. Во-первых, суды выступают в качестве основной инстанции, осуществляющей квалификацию деяния в качестве правонару-

шения, и применяют меры ответственности (санкции). Во-вторых, законодательством предусмотрено осуществление функции судебного контроля за применением ответственности в целях защиты прав и законных интересов участников соответствующих правоотношений. При этом, однако, роль судебных органов в реализации конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации обладает значительной спецификой.

В научной литературе отмечается, что «для конституционно-правовой ответственности характерно сочетание специальной судебной процедуры применения санкций с внесудебными формами, а также самостоятельное обращение мер ответственности определенными уполномо-

моченными государственными органами, должностными лицам и в редких случаях нетипичными субъектами — населением» [1, с. 60]. Подчеркивается, что «судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности является наиболее предпочтительным» в целях соблюдения конституционных гарантий правосудия. «Вместе с тем, суды не во всех случаях могут считаться подходящими инстанциями ответственности» [2, с. 39].

Если говорить о конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти, то суд вовсе исключен из числа инстанций применения мер (санкций) ответственности. С одной стороны это объясняется политическим «окрасом» данного вида ответственности, а, с другой, — тем фактом, что конституционно-правовая ответственность является элементом системы «сдержек и противовесов» принципа разделения властей.

В соответствии с нормами Конституции РФ роспуск Государственной Думы Федерального Собрания РФ и отставка Правительства РФ осуществляются по решению Президента РФ (ст. 83, 84, 109, 111, 117). Отрешение от должности Президента РФ осуществляется Советом Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 93, 102).

Роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, как мера конституционно-правовой ответственности, применяется высшим должностным лицом субъекта РФ или Президентом РФ (ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»); отрешение от должности главы субъекта Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, отзыв этого же должностного лица осуществляется избирателями, зарегистрированными на территории субъекта РФ (ст. 19 того же Федерального закона).

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления могут быть отозваны населением муниципального образования (ст. 71); роспуск представительного органа муниципального образования осуществляет региональный парламент (ст. 73); отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, как мера конституционно-правовой ответственности, применяется главой субъекта РФ (ст. 74); удаление главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования (ст. 74.1).

Значительную специфику роли суда в реализации конституционно-правовой ответственности добавляет тот факт, что, не имея возможности применения мер ответственности, судебные органы зачастую участвуют в установлении факта совершения деяния, являющегося основанием ответственности. Такие случаи определены нормами федеральных законов «Об общих принципах ор-

ганизации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако анализ этих норм выявил ряд проблем нормативно-правового регулирования.

Во-первых, законодатель весьма непоследователен в решении вопроса о значении судебного установления соответствующих юридических фактов, как основания конституционно-правовой ответственности. Например, для роспуска представительного органа муниципального образования законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ необходимо судебное установление факта неисполнения в течение определенного срока местным парламентом судебного решения о противоречии принятых им нормативно-правовых актов актам более высокой юридической силы (ч. 1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В то же время для отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта РФ в похожей ситуации, установления судебного факта неисполнения судебного решения не требуется. В соответствии с ч. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава субъекта РФ отрешает от должности названных должностных лиц муниципального образования, если должностное лицо в течение двух месяцев не предпринимает мер по исполнению судебного решения, которым признаны изданные им нормативные правовые акты противоречащими актам более высокой юридической силы. По мысли законодателя, факт неисполнения данного судебного решения высшее должностное лицо субъекта РФ устанавливает самостоятельно, что наделяет его «квазисудебными» полномочиями.

Аналогичную ситуацию мы можем наблюдать и в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» применительно к роспуску законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ за принятие им нормативного правового акта, противоречащего актам более высокой юридической силы. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе распустить региональный парламент при наличии двух юридических фактов, действующих в совокупности: а) вступившего в законную силу судебного решения, подтверждающего такое противоречие, и б) неисполнение данного судебного решения в течение шести месяцев (п. 2 ст. 9). А Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти при наличии указанных двух фактов, а также еще трех: в) установления судом того факта, что в результате уклонения региональным парламентом от принятия мер

по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц; г) вынесение Президентом РФ предупреждения региональному законодательному органу; д) непринятие мер по исполнению решения суда в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения (п. 4 ст. 9).

Таким образом, в случае роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ факт неисполнения региональным парламентом судебного решения в судебном порядке не устанавливается; а в случае роспуска Президентом РФ — такой факт подлежит установлению.

А.А. Кондрашев весьма справедливо отмечает: «следует унифицировать основания для роспуска, применяемые в случаях использования этой меры ответственности по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ и по решению Президента РФ. Непонятно, почему для роспуска законодательного органа по инициативе высшего должностного лица требуется одно судебное решение, а для роспуска по решению главы государства — два, причем при этом необходимо установить наличие дополнительных обстоятельств, свидетельствующих о неисполнении решения суда (нарушение прав и свобод граждан, создание препятствий для реализации полномочий федеральных органов)» [3, с. 240].

Вторая проблема связана с тем, что во многих случаях конституционно-правовая ответственность наступает за действия (бездействие), не подтвержденные в судебном порядке. Этот вопрос довольно часто поднимается в публикациях, посвященных основаниям конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц публичной власти.

Например, в соответствии с п. 2 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации не только в случаях совершение им действий, установленных в судебном порядке (неисполнения судебного решения, которым подтверждено изданием им актов, противоречащих нормативным актам более высокой юридической силы, или установленного судом иного грубого нарушения федерального и регионального законодательства, повлекшего за собой массовое нарушение прав и свобод человека), но и в случае ненадлежащего исполнения руководителем субъекта РФ своих обязанностей. Ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации) является основанием и для отрешения главы субъекта РФ от должности Президентом РФ (п. 3.1 ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ).

При этом по закону, как выражение недоверия региональным парламентом главе субъекта РФ, так и отрешение его от должности Президентом РФ за ненадлежащее осуществление своих полномочий, не обусловлено состоявшимся судебным решением, подтверждающим данный факт. В связи с чем, например, А.С. Сучилин отмечает, что «Президент Российской Федерации по своей сути наделен судебными полномочиями при решении этого вопроса, что, в свою очередь, не исключает элементов волюнтаризма», добавляя, что наделение его такими, «квазисудебными», полномочиями, не согласуется с нормами Конституции [4, с. 79].

В качестве недостатка норм об удалении главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ) Е.С. Шугрина обращает внимание, среди прочего, на то, что «не требуется подтверждения признаков правонарушения судебным решением. Иными словами, представительный орган муниципального образования сам решает вопрос о наличии или отсутствии признаков правонарушения, предусмотренных данной статьей. Такой подход законодателя входит в существенное противоречие с логикой остальных статей Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку одной из особенностей данного закона является существенное усиление роли суда» [5, с. 9].

По нашему мнению, судебное установление фактов, имеющее значение для целей применения конституционно-правовой ответственности, является актуальным направлением совершенствования конституционно-правового законодательства, особенно, в случаях использования при формулировании основания ответственности оценочных понятий: «ненадлежащее исполнение обязанностей», «грубое нарушение норм Конституции РФ» и т.д. [6].

Повышение роли судебных органов в процессе реализации конституционно-правовой возможно не только посредством усиления полномочий суда в ходе установления фактов совершения конституционных правонарушений, но и через совершенствование последующего судебного контроля за применением мер ответственности, который осуществляется в ходе оспаривания соответствующих правоприменительных решений в порядке административного судопроизводства.

Главой 22 Кодекса административного судопроизводства РФ предусмотрены особенности производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Сложности применения данной главы к случаям оспаривания решений о возложении мер конституционно-правовой ответственности обусловлены тем, что в соответствии с положениями ч. 3 ст. 38 и ст. 218 данного кодекса, правом обращения с административным иском обладают лишь

граждане, организации и иные лица, указанные в Кодексе. При этом органы публичной власти могут обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц в случае нарушения их прав оспариваемым актом. Опять же в случаях, предусмотренных данным кодексом.

Применительно к оспариванию решений о возложении мер конституционно-правовой ответственности статьей 219 предусмотрена возможность оспаривания лишь решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования. Таким образом, представительный орган

муниципального образования и законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ исключены из числа лиц, имеющих право на обращение в суд за оспариванием таких решений.

В связи с чем положения ст. 38 («Стороны») и главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ требуют изменения в части наделения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ правом на обращение в суд с административным иском заявлением в случае, если их права и законные интересы нарушены решением о применении мер конституционно-правовой ответственности.

Литература:

1. Кондрашев, А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. — М.: Юрист, 2006.
2. Виноградов, В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 2005.
3. Кондрашев, А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. — М.: Юрист, 2006.
4. Сучилин, А. С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. — М., 2003.
5. Шугрина, Е. С. Почему механизм удаления глав муниципальных образований в отставку приводит к существенным нарушениям прав на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 5.
6. Никитина, А. В. Утрата доверия как основание конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / А. В. Никитина, Т. Е. Иванова // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: сб. ст. по материалам XLV Международной научно-практической конференции «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции». — № 1 (40). — М., Изд. «Интернаука», 2016.

Н. М. Коркунов о задачах государства

Шаханин Владислав Александрович, преподаватель
Анапский сельскохозяйственный техникум

Известный ученый-юрист Николай Михайлович Коркунов родился 14 апреля 1853 г. В 1874 г. он окончил курс на юридическом факультете Санкт-Петербургского университета. С 1876 г. Н. М. Коркунов являлся преподавателем энциклопедии права в Александровском лицее. В 1878 г. он стал преподавателем энциклопедии права в Санкт-Петербургском университете, а с 1879 г. читал государственное право иностранных держав и основания международного права в Военно-юридической академии. В 1893 г. Н. М. Коркунов защитил в Юрьевском университете диссертацию на степень магистра государственного и международного права (тема — «Курс государственного права»). В том же году его назначили членом комиссии по кодификации основных законов Финляндии. В 1894 г. он защитил в Санкт-Петербургском университете диссертацию на степень доктора государственного права (тема — «Указ и закон»). Тогда же Н. М. Коркунов стал ординарным профессором госу-

дарственного права в Санкт-Петербургском университете [2].

Перу Н. М. Коркунова принадлежат следующие сочинения:

- «Лекции по общей теории права». — СПб., 1886;
- «Общественное значение права». — СПб., 1890;
- «Сравнительный очерк государственного права иностранных держав». Часть I: «Государство и его элементы». — СПб., 1890;
- «Русское государственное право». Том I: «Введение и общая часть». — СПб., 1892;
- «Русское государственное право». Том II: «Особенная часть». — СПб., 1893;
- «Указ и закон». — СПб., 1894;
- «Пропорциональные выборы». — СПб., 1896;
- «История философии права». — СПб., 1908 [3].

Н. М. Коркуновым был опубликован ряд статей в таких периодических изданиях, как «Журнал гражданского

и уголовного права», «Юридическая летопись», «Журнал Министерства народного просвещения» и «Журнал Министерства юстиции» [3].

В первом томе «Русского государственного права» нашли свое отражение взгляды Н. М. Коркунова на стоящие перед государством задачи. Н. М. Коркунов отмечает, что эти задачи, равно как и границы деятельности государства, определяются принудительным характером государственного властвования. Так обычно и ставится вопрос о задачах государства, но решается он различными политическими теориями неоди-

наково [1, с. 52].

Н. М. Коркунов указывает на проблему согласования принудительной власти государства с личной свободой, определения границы, разделяющей сферу действия государственной власти и область индивидуальной свободы [1, с. 53].

В зависимости от того, какое содержание приписывают цели государства, обычно различают три теории (см. таблицу 1) [1, с. 53].

Таблица 1

Теории государственной цели

Теория	Цель государства
Правовая теория (теория правового государства)	Осуществление права
Теория полицейского государства	Осуществление благосостояния
Смешанная теория (теория правомерного государства)	Осуществление благосостояния в формах права

Н. М. Коркунов добавляет, что кроме указанных трех теорий, выделяют и другие. Так, например, различают, как цель государства, материальное и нравственное благосостояние [1, с. 53].

По мнению ученого, такое различие теорий имеет второстепенное значение. Во взглядах на этот вопрос можно заметить и более глубокое различие. Н. М. Коркунов отмечает отсутствие согласия не только в том, что составляет цель государства, но и в том, что необходимо понимать под целью государства, а также в чем заключается сам вопрос? Таким образом, нет согласия относительно того, как должен быть поставлен вопрос. Здесь Н. М. Коркунов обращает внимание на существование трех различных направлений. Так, одни сводят вопрос к тому, ради какой цели существует государство? В этом случае цель государства — основа бытия государства. Другие понимают под вопросом о цели государства проблему того, какие цели или задачи ставят государству составляющие его люди? При такой постановке вопроса цель государства не является уже основанием его бытия, а только принципом его деятельности. Возникновение и существование государства объясняется уже не принципом цели, а принципом причины. И, наконец, третья группа исследователей полностью заменяет вопрос о цели государства вопросом о задачах его деятельности. Вопрос здесь сводится не к тому, какие цели ставились государству, а к тому, какие задачи оно может с успехом выполнять [1, с. 54].

Далее Н. М. Коркунов более подробно рассматривает особенности каждого из этих направлений. Так, первую группу составляют исследователи, сводящие вопрос к тому, ради какой цели установлено государство? Подобная постановка вопроса является самой первой. Ее можно назвать телеологической, поскольку она основана на предположении о том, что государство не является следствием необходимо действующих в истории че-

ловечества причин, а возникает как необходимое средство для достижения определенной цели, обуславливающей его существование. При этом предполагается, что у государства может быть только одна цель. Ученый отмечает, что такая постановка вопроса допускает различные модификации. Цель, которая является основой бытия государства, может пониматься или как цель субъективная, т.е. цель первоначально образовавших государство людей, или как цель объективная, а именно цель исторического процесса развития человечества, независимая от человеческой воли. В соответствии с этим и различают субъективную и объективную теорию цели государства [1, с. 54].

Н. М. Коркунов говорит о том, что субъективная теория цели неразрывно связана с теорией произвольного установления государства людьми. Поэтому ее представителями являются сторонники школы естественного права (особенно Гуго Гроций, Томас Гоббс и Жан-Жак Руссо). По их предположению, люди сознательно и произвольно установили государство в качестве средства для определенной, сознательно поставленной цели. Гроций считает целью государства право и пользу. Гоббс признает такой целью безопасность, а Руссо — свободу. Н. М. Коркунов отмечает признанную наукой несостоятельность гипотезы произвольного (на основе договора) установления государства. Вместе с этой гипотезой утрачивает свое значение и неразрывно связанное с ней учение о сознательно поставленной основателями государства цели [1, с. 54].

Другую разновидность учений о цели государства (как основания его бытия) составляют теории объективной цели. Главными представителями этих теорий являются Гегель и Аренс [1, с. 55].

Гегель считает целью государства осуществление нравственности. Эта цель объективна и определяема неуклонным процессом диалектического развития абсолюта. Аренс понимает под целью государства осуществление права (в смысле совокупности зависящих от челове-

ской воли условий всестороннего и гармоничного развития личности). По мнению Н.М. Коркунова, такая постановка вопроса основана на произвольном и не допускающем проверки предположении о существовании объективных целей, определяющих происходящие в мире явления [1, с. 55].

Исследователи, принадлежащие ко второй группе, говорят не о цели существования государства, а только о целях его деятельности. При этом, однако, они пытаются найти объективное основание для решения поставленного ими вопроса в изучении того, какие именно цели ставили и ставят в реальной государственной деятельности составляющие его люди. Указанная постановка вопроса допускает две различные модификации. Некоторые предполагают, что у всех людей одни и те же требования к государству. Таким образом, целями государственной деятельности они считают ожидания и требования отдельных личностей, составляющих государство. Так понимают вопрос о цели государства Этвеш и Герман Шульце. Этвеш признает такой целью деятельности государства безопасность. Шульце же доказывает, что человек ждет от государства содействия во всех его целях, которых насчитывается три: право, благосостояние и образование. Н.М. Коркунов делает вывод о том, что подобное различие во взглядах самих представителей этой теории заставляет усомниться в ее состоятельности. Если бы, по мнению ученого, все составляющие государство личности требовали от него осуществления одних и тех же целей, подобного разногласия и не было бы. Требования, обращаемые людьми к государству, являются крайне разнообразными и неопределенными [1, с. 56].

Доказательством последнему утверждению может служить рассмотрение содержания тех конституций, в которых даются определения цели государства. В конституциях XVIII века можно заметить тенденцию к ограничению задачи государства обеспечением права и безопасности. Но строго последовательного проведения этих взглядов нельзя найти ни в одной из них. Далее Н.М. Коркунов приводит выдержки из текстов некоторых конституций. Так, во введении к Конституции США говорится, что народ установил их «с целью образовать более совершенный союз, установить правосудие, водворить внутреннее спокойствие, устроить общую защиту, содействовать общему благосостоянию и обеспечить от посягательств на свободу». В двух первых французских конституциях 1791 и 1793 гг. и в Конституции Лигурийской Республики цель государства определяется, как «сохранение» и «обеспечение» естественных и неотъемлемых прав человека. Эти конституции не проводят последовательно указанного в них определения, а значительно расширяют задачи государства. Прямую противоположность, по мнению ученого, представляет широкое определение государственной цели, сформулированное в Конституции Франции 1848 г., а именно: «Принимая республиканскую форму, Франция поставила себе целью пойти более свободно по пути прогресса и цивилизации, обеспечить все более и более спра-

ведливое распределение общественных выгод и тягостей, увеличить благосостояние каждого посредством постепенного уменьшения государственных расходов и налогов, и вести всех граждан без новых потрясений, последовательным и постоянным действием учреждений и законов, ко все более и более высокой степени нравственности, просвещения и благосостояния». В более поздних конституциях редко встречаются общие определения цели государства. Исключение составляют союзные конституции и некоторые американские. В них задачи государства не ограничиваются обеспечением права и безопасности, а ставятся четыре задачи: внешняя защита, право, безопасность и благосостояние [1, с. 57].

Другая разновидность этой же теории заменяет отдельные личности народом, составляющим государство, как одно органическое целое. Цель государства отождествляется с целями всего народа. В качестве представителей указанной теории Н.М. Коркунов называет Франца Гольцендорфа и Блунчли. Так, по мнению Гольцендорфа, реальные цели государственной жизни могут выводиться только из общего сознания самих народов. Свое сознание народ проявляет в трех основных отношениях, которыми определяются и три цели государства. Народ осознает себя: 1) как обособленное целое по отношению к другим народам, 2) как единое целое по отношению к отдельным индивидам, его составляющим, и 3) как объединенное общество по отношению к противоположным интересам составляющих его общественных классов. В соответствии с этим и государство всегда имеет три цели: 1) национальную цель могущества, 2) индивидуальную цель права, и 3) общественную цель культуры. Таким же образом Блунчли приходит к выводу о наличии у государства двух целей, а именно сохранения и развития народных сил [1, с. 57].

Н.М. Коркунов говорит о том, что данные теории основаны на учении исторической школы о существовании особого народного сознания, народного духа, определяющего весь склад и все развитие народной жизни. В то же время, учение о народном духе, понимаемом не просто как совокупность индивидуальных стремлений, а как особая самостоятельная сила, едва ли может быть принято, поскольку нет подтверждающих его данных [1, с. 58].

Третья группа исследователей понимает вопрос о цели государства, как вопрос о том, какие задачи могут выполняться государством согласно его специфической природе и организации. Так смотрят на проблему преимущественно экономисты (Милль, Вагнер, Шеффле и др.). Н.М. Коркунов считает, что эта постановка вопроса является единственно правильной и должна быть усвоена теорией государственного права. Какие бы ни ставились цели государству, подчеркивает Н.М. Коркунов, реально выполнить оно может только задачи, соответствующие его внутренней природе и организации [1, с. 58].

Обращаясь к рассмотрению вопроса о содержании задач государственной деятельности с подобной точки зрения, необходимо признать одинаково несостоятель-

ными обе крайние теории: и теорию, ограничивающую задачу государства только охраной права, и теорию, излишне расширяющую задачу государства до отождествления ее с задачами всего человечества [1, с. 58].

В политической литературе, отмечает Н. М. Коркунов, нет недостатка и в попытках найти средний путь в определении задачи государства, избежать и крайнего ее сужения, и чрезмерного ее расширения. В качестве примера Н. М. Коркунов называет учения Аренса и Моля [1, с. 59].

Так, Аренс говорит о том, что государственная деятельность, распространяясь на различные предметы, должна при этом всегда ограничиваться установлением одних лишь условий осуществления интересов, предоставляя само осуществление их индивидуальной деятельности. Однако, по мнению Н. М. Коркунова, осуществление интересов и заключается в создании всех условий, необходимых для реализации явления, представляющего осуществление нашего интереса [1, с. 59].

Моль видит границу государственной деятельности в том, что государство должно действовать только в тех случаях, когда силы отдельных личностей и частных обществ оказываются недостаточными. При ближайшем

рассмотрении, говорит Н. М. Коркунов, эта формула оказывается совершенно неопределенной [1, с. 60].

Н. М. Коркунов полагает, что вне границ государственной деятельности должны быть сферы веры и знания, в которых недопустимо принуждение. Ученый отвергает опасение перед возможностью полного уничтожения личной самостоятельности в сфере практической деятельности. Так, государственная деятельность складывается из действий отдельных личностей. Ее задачи, характер, направление и формы определяются волей людей. Н. М. Коркунов предлагает обеспечить каждому возможность участия в политической жизни [1, с. 63].

В целом, несмотря на прошедшие со времен Н. М. Коркунова более чем сто лет, анализируемые им проблемы остаются актуальными и в наше время. Как ученые, так и политики продолжают обсуждать проблемы, касающиеся целей и задач государства, пределов регулирования государством жизни общества, понимания свободы человека и др. В чем-то можно согласиться с Н. М. Коркуновым, в чем-то нет, но нельзя не отметить тот важный вклад, который внес ученый в развитие науки государственного права.

Литература:

1. Коркунов, Н. М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть / Под ред. и с доп. М. Б. Горенберга. — Изд. 6-е. — СПб., 1909.
2. Николай Михайлович Коркунов. URL: <http://www.law.edu.ru> (дата обращения: 30.12.2015).
3. Основные научные труды Н. М. Коркунова. URL: <http://www.law.edu.ru> (дата обращения: 30.12.2015).

Система выборов в Российской Федерации как доминирующий институт публичной власти

Югов Анатолий Александрович, кандидат юридических наук, доцент
Уральский государственный юридический университет

1. Выборы — комплексный институт формирования органов представительной власти

Системно-комплексный характер выборов вполне отчетливо и содержательно отражен в действующем российском конституционном законодательстве.

Действующая российская Конституция, закрепляя в статье третьей в качестве основополагающего принципа общественно-политической жизни идею народного суверенитета, устанавливает, что свободные выборы в нашей стране являются высшим и непосредственным выражением власти народа. Это понимание социально-политической сущности выборов более подробно развивается в нормах текущего законодательства. Так, федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в пункте 9 статьи второй, посвя-

щенной основным терминам и понятиям, даёт следующее понятие выборов: «Выборы — это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица».

Конституционный Суд РФ в Постановлении № 17-П от 10 июня 1998 года о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сформулировал своё видение феномена выборов и уточнил, что выборы обеспечивают легитимное осуществление всей системы публичной власти. По его мнению: «Выборы —

это способ выявления воли народа и формирования легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть».

Историческая практика показала, что выборы это уникальный социальный, политический и юридический институт, позволяющий на демократической основе сформировать легитимные структуры официальной публичной власти. Но в тоже время выборы не только средство осуществления власти, они должны служить достижению социальных чаяний и социальных ожиданий населения. На это обстоятельство, которое нередко забывают, справедливо указал в своём письме к избирателям В.В. Путин, когда отмечал: «Однако есть и другая сторона вопроса — это обязательства кандидата перед российскими избирателями» [1].

В приведённых определениях, которые раскрывают современное понимание выборов, достаточно полно отражены основные признаки этого сложного социального, политического и юридического феномена. На основе системного анализа указанных выше нормативных дефиниций можно утверждать, что:

Во-первых, выборы это институт прямой демократии, призванный выявить суверенную политическую волю народа и соответственно политическую волю и представление каждого гражданина о персональном составе парламента или другого представительного публично-властного учреждения;

Во-вторых, выборы — это система технологических процедур, составляющих содержание механизма выявления и фиксации воли российского народа, представленного на выборах избирателями;

В-третьих, выборы — инструмент формирования, прежде всего, основных органов представительной публичной власти, предусмотренных конституцией, то есть органов государственной власти и органов местного самоуправления;

В-четвёртых, согласно этих определений, только те органы публичной власти можно считать легитимными, которые учреждены посредством свободных демократических выборов.

И теория и практика общественного и государственного строительства последних лет подтвердили, что свободные выборы как комплексный институт обеспечивают и гарантируют реализацию самых существенных функций многосубъектной политической системы. Таких, как реализация гражданами конституционных политических прав на управление государственными, общественными и местными делами, выявление и согласование политических намерений и устремлений различных социальных групп населения, удовлетворение политических амбиций и программных заявлений множества участников общественной жизни, обеспечение такого совместного развития политических партий и других общественных объединений в едином поле цивилизованных взаимоотношений, которое исключает крайние формы конфрон-

тации. То есть выборы прочно утвердились, как ведущая форма общественной жизни, которая обеспечивает постоянное воспроизводство легитимной публичной власти, легализует наиболее значительные политические интересы, консолидирует политические силы с однородными взглядами и социальными приоритетами, удовлетворяет потребности личности в участии в общественно-политической жизни и способствует необратимому развитию институтов гражданского общества. Всё это обуславливает необходимость формирования современной конституционно-правовой концепции выборов, согласно которой выборы рассматриваются как сложноорганизованная система.

Необходимость разработки такой концепции выборов обусловлена несколькими причинами. Во-первых, это принципиально новые параметры и стандарты общественного развития Российского государства в условиях становления и упрочения новых конституционных институтов на основе идейного и политического плюрализма, развития социально ориентированного рынка. Во-вторых, создание в соответствии с Конституцией РФ 1993 года новой системы публичной власти, построенной на признании идей правового государства, разделения властей и парламентаризма. В-третьих, обострённое внимание законодателя к институтам прямой демократии, обусловленное мировыми закономерностями либерализации политических процессов и тенденциями всеобщей демократизации общественной жизни. В-четвёртых, необходимость создания базовой теории, которая бы обеспечивала разработку и принятие избирательных законов гарантирующих осуществление идеи народного суверенитета и подлинное народовластие. В-пятых, отсутствие в действующей Конституции РФ специальной главы об избирательной системе или избирательном праве.

На наш взгляд, при системном осмыслении этого феномена важно обратить внимание на то, что выборы в их современном общественно-политическом понимании объективно представляют собой социальный, политический и правовой институт, который содержит необходимые механизмы обеспечивающие формирование легитимных публично-властных учреждений путём избрания в них гражданами пользующихся их доверием представителей на основе свободного волеизъявления своих политических взглядов и намерений. Основное социальное и политическое назначение этого института с учётом его универсальной и уникальной способности обеспечивать создание не вызывающих сомнения в своей достоверности и правомерности представительных публично-властных органов состоит в том, что они представляют собой средство производства и воспроизводства непрерывно функционирующих легальных органов официальной власти. Важно также иметь в виду, что само наименование этого института — «выборы» подчёркивает особую значимость и даже решающее значение возможности выбирать доверенных лиц в органы представительной власти на основе свободного и независимого усмотрения голосующего, оно

содержит в себе указание на главную цель его использования — реализацию избирателями своей суверенной политической и кратологической воли, а также создание нового легитимного представительного органа власти. Следовательно, «выборы», если рассматривать этот институт системно и в непосредственной соотнесённости со всей совокупностью публично-властных отношений, представляют собой сложноорганизованный многомерный и разносторонний феномен, назначение которого, с одной стороны, обеспечить массовое участие граждан в осуществлении прямого народовластия, а с другой стороны, сформировать на законном основании легитимные представительные органы публичной власти.

В социальной практике реальное бытие феномена выборов проявляется через сущность, содержание и форму.

2. *Сущность выборов* определяется их демократизмом. Причём демократизм выборов проявляется как в свободном волеизъявлении граждан-избирателей участвующих в голосовании, когда власть осуществляется избирателями непосредственно через данный институт прямой демократии, так и в ходе формирования будущего состава представительных органов, когда избиратели определяют свое отношение к персональному составу избираемых представительных публично-властных учреждений.

Демократический характер выборов обеспечивается последовательным соблюдением политических принципов выборов и юридически грамотным использованием технологических принципов выборного (избирательного) процесса.

Понимание выборов, как комплексного социального, политического и правового феномена, объективно определяет и современное понимание политических принципов выборов. В условиях универсального значения выборов для организации всей системы публичных властеотношений и несводимости их только к правовой основе порядка формирования органов власти, принципы выборов выполняют роль интегрирующего фактора, который объединяет разнообразные компоненты этого института в единое целостное и системное образование. По своей сущности они представляют собой признаваемые в данном обществе и, как правило, закрепляемые в законе основные идеи, выражающие демократическую сущность взаимоотношений между государством и участниками выборов, в том числе избирателями, в процессе осуществления народовластия.

Исторически сложившиеся классические представления о политических принципах выборах закреплены в Основном Законе — Конституции Российской Федерации. Этот факт констатируется в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 года «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами

Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда», где отмечено, что «Существо закрепленного статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации права заключается, по смыслу её статей 3 (часть 3), 15 (часть 4), 17 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 60 и 81 (часть 1), в участии в свободных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что и закреплено Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве принципа проведения в Российской Федерации выборов и референдумов (пункт 1 статьи 3). Предельно ясно определена позиция федерального законодателя по этому вопросу в действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», статья 3 которого называется «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов», а пункт 1 этой статьи гласит: «Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Особенно отчётливо основанные на действующем законодательстве хрестоматийные представления о принципах выборов зафиксированы и описаны в учебной литературе. Например, Р.В. Енгибарян и Э.В. Тадевосян в учебнике для вузов «Конституционное право» к числу важнейших и международно признанных принципов избирательного права, соблюдение которых даёт возможность признать выборы демократическими, а их результаты легитимными, относят следующие: всеобщность, свобода участия, равенство, прямой и не прямой характер выборов и тайное голосование [2, с.359–363].

В тоже время анализ сложившихся представлений о перечне и содержании принципов выборов показывает, что подавляющее большинство авторов, как впрочем, и сам законодатель, во-первых, не всегда проводят чёткое различие между принципами выборов и принципами избирательного права; во-вторых, распространяют действие принципов выборов только на граждан в статусе избирателей и соответственно не принимают во внимание статус других участников выборов; в-третьих, исследуют лишь юридическую составляющую выборов и не учитывают иные очень важные сферы объективно развивающихся властеотношений, которые в реальной политической практике оказывают серьёзное влияние на весь процесс подготовки и проведения выборов.

Отмеченные выше недостатки обуславливают потребность формирования таких представлений о политических принципах выборов, которые бы учитывали их универсальное социально-политическое значение, соответствовали международным стандартам и были адекватны новым политическим реалиям российской общественной жизни. Это особенно важно в современных условиях упрочения конституционного государства, ведь конституционное государство — «это — государство правовое, т.е. правовой союз под общей суверенной властью на основе юридиче-

ского равенства и справедливости, союз, который жидется на взаимосвязи таких элементов, как власть, свобода, закон и общее благо (общая цель) [3, с.21].

При таком подходе, на наш взгляд, в числе принципов выборов в Российской Федерации можно выделить следующие положения: 1) принцип свободных выборов, суть которого в том, что основу выборов составляет субъективное избирательное право гражданина не в форме юридической обязанности, а в форме политической и правовой свободы; 2) принцип демократических выборов, в соответствии с которым закон устанавливает минимум числа избирателей, участие которых в выборах признаётся обязательным, причём несоблюдение этого условия влечёт за собой признание выборов несостоявшимися; 3) принцип периодических выборов; установленное законом в соответствии с этим принципом регулярное проведение выборов гарантирует непрерывность осуществления официальной и легитимной публичной власти; 4) принцип всеобщих выборов, в соответствии с которым по общему правилу все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, вправе реализовать принадлежащую им возможность осуществления публичной власти на выборах; 5) принцип равных выборов, который означает, что все участники выборов, имеющие одинаковый правовой статус, обладают равными правами и обязанностями; в соответствии с этим принципом статус граждан на выборах характеризуется тем, что каждый избиратель имеет один голос и голос одного избирателя равен голосу другого избирателя; 6) принцип прямых выборов; в соответствии с этим принципом закон устанавливает персонализированную процедуру реализации права решающего голоса избирателя, то есть избиратели непосредственно голосуют за своих будущих представителей в выборном органе публичной власти; 7) принцип тайного голосования на выборах, который проявляется в том, что закон запрещает установление контроля за волеизъявлением голосующих; 8) принцип гласности выборов, который реализуется в том, что участники выборов обладают широкой информационной свободой, пределы которой ограничены только законом; 9) принцип открытости выборов, то есть отсутствие ограничений для субъектов выборного процесса, кроме специально оговоренных в законе. Особенно рельефно он проявляется в том, что согласно закону представители средств массовой информации могут знакомиться с ходом выборной кампании на всех этапах; 10) принцип доступности выборов, который означает, что выборную систему характеризует ограниченное число избирательных цензов, а большая часть расходов на выборах финансируется за счёт государственного и местных бюджетов.

Вышеперечисленные основные политические принципы выборов, как показывает опыт использования институтов прямой демократии, имеют силу и значение как при проведении выборов в узком смысле, содержание которого определено в федеральном законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так и в процессе организации выборов в широком смысле, когда в содержание этого института включаются все формы осуществления официальной публичной власти на основе непосредственного выражения гражданами своей суверенной политической воли путём голосования.

Демократизм выборов проявляется также через общие правила осуществления выборных организационно-правовых мероприятий, то есть технологические принципы выборов, которые регулируют ход избирательного (выборного) процесса. Важно иметь в виду, что эти принципы избирательного процесса существенно отличаются от политических принципов выборов, которые уже были рассмотрены в предыдущем изложении. Политические принципы выборов (всеобщность, прямой характер, равные выборы и так далее) характеризуют выборы как институт прямого народовластия и основу конституционного строя, а принципы избирательного процесса — это основные начала технологического процесса выборов, представляющие собой обязательные условия формирования представительных органов публичной власти. В их числе выделяют следующие:

1. Территориальный принцип организации и проведения выборов;
2. Массовое участие избирателей в подготовке и проведении выборов;
3. Использование на выборах как одномандатных, так и многомандатных избирательных округов;
4. Выдвижение альтернативных кандидатов на выборах, то есть наличие конкурирующих кандидатов;
5. Независимость избирательных комиссий от платного аппарата государственного и муниципального управления;
6. Равенство кандидатов на выборные должности;
7. Состязательность субъектов избирательного процесса.

3. Содержание выборов, конечной целью которых является создание представительного органа официальной публичной власти, представляет собой чётко структурированную многокомпонентную композицию. Множественность и разнообразие общественных отношений, имеющих место в процессе подготовки и проведения выборов, обуславливают достаточно широко дифференцированную структуру содержания этого сложного социально-правового института. Комплексный анализ обширного массива научно-теоретических и учебных разработок в данной области показывает, что в числе составных частей выборов чаще всего выделяют избирательную систему, избирательное право и избирательный процесс, что, в сущности, позволяет получить в целом правильное представление об этом феномене. Однако новейшие исследования позволяют углубить понимание структурного построения содержания данного института. Есть основания считать, что структура современных выборов включает в себя следующие компоненты: 1) выборная система, выражающая

структурно-функциональное содержание этого института; 2) выборное право, составляющее юридическое содержание данного института; 3) выборный процесс, отражающий процедурно-хронологический аспект содержания института; 4) выборная инфраструктура, формирующая организационно-информационное содержание института; 5) выборная этика, как составная часть института, в которой проявляется его нравственное содержание; 6) выборная практика, как воплощение эмпирического содержания данного института; 7) выборная кампания, как интегрированное представление о всей системе отношений, имеющих место при подготовке и проведении выборов [4].

Выборная система в современных условиях правового регулирования отношений в сфере осуществления народовластия представляет собой совокупность организационно-правовых и иных способов, приёмов, правил и процедур, обеспечивающих порядок подготовки выборов, проведения акта голосования и определения результатов выборов. Микроструктурное содержание выборной системы многоэлементно и состоит из ряда составных частей: а) способ организации территории выборов, то есть приёмы и средства, с помощью которых определяется граница проводимых выборов, формируются избирательные округа и устанавливаются избирательные участки. Имеется в виду именно способ территориальной организации выборов, а не сами выборно-территориальные единицы: «избирательное поле», избирательные округа и избирательные участки; б) порядок выдвижения кандидатов на выборные должности. Тот или иной порядок выдвижения кандидатов служит специфическим признаком соответствующей выборной системы. Так, характерной особенностью пропорциональной системы выборов является выдвижение по многомандатному избирательному округу списка кандидатов от соответствующей политической партии или избирательного блока; в) характер голосования. Его организационно-правовое оформление в зависимости от вида выборной системы может быть различным. В частности, при мажоритарной избирательной системе избиратели голосуют за каждого кандидата персонально, а при пропорциональной системе голосование проводится за списки кандидатов от политических партий или избирательных блоков; г) система определения результатов голосования, через которую наиболее чётко можно выявить сущностное различие между выборными системами. Например, по мажоритарной системе выборов избранным считается тот кандидат, который набрал установленное законом большинство голосов избирателей, а по пропорциональной системе распределение представительских мандатов между политическими партиями, избирательными блоками, участвующими в выборах, производится в соответствии с количеством полученных ими голосов.

Выборное право как компонент социально-правового института выборов есть совокупность правовых норм, которые содержат юридические возможности всех

участников публичных властеотношений по осуществлению следующих действий: избрание выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления; проведение референдумов и других институтов народного голосования с целью принятия юридически обязательных решений; досрочный отзыв депутатов и других выборных должностных лиц в предусмотренных законом случаях; выборы постоянно действующих органов общественных объединений, а также создание любых других органов народного представительства путём проведения демократического голосования избирателей. Под избирателями в широком смысле следует понимать всех голосующих, которые участвуют в избрании органов представительной власти.

Выборный процесс — это поэтапная, регламентированная по времени деятельность участников выборов, имеющая своей целью обеспечить рациональную организацию выборов и объективные результаты голосования в строго установленной технологической последовательности и предписанными законом средствами и способами. Сущность выборного процесса проявляется через общие правила осуществления выборного производства, такие как законность деятельности участников выборов по подготовке и проведению выборов; осуществление выборного производства только уполномоченными субъектами выборного права; юридическое равенство участников выборного процесса; гласность проведения выборной кампании; непрерывность осуществления выборных мероприятий и строго документированный характер определения результатов голосования и итогов выборов.

Выборная инфраструктура объективируется в специальных системах и технологиях по управлению выборным процессом, которые составляют механизм трансформации суверенной политической воли граждан в убедительные и неувязимые во всех отношениях политические институты и органы публичной власти. Для этого образуются территориальные избирательные округа и избирательные участки, применяются целевые средства и формы регистрации избирателей, используются специально разработанные методики выявления и учёта воли избирателей, внедряются новейшие электронные технологии сбора и обработки выборной информации, в частности Государственная автоматизированная система РФ «Выборы». Без рациональной выборной инфраструктуры невозможно практически реализовать право на публичную власть.

Выборная этика предполагает такое осмысление содержания данного института, при котором выборы, как конституционная форма народовластия, охватывают исключительно разнообразные общественные отношения, многие из которых регулируются не нормами права, а этическими идеалами, традициями и правилами. Моральное регулирование устремлений к политическому лидерству и обладанию властными институтами, реализуемых в ходе выборов, имеет целью обеспечить уважение общечеловеческих ценностей, гарантировать честь и достоинство всех

участников выборных отношений. Разрешение проблемы нравственности в политике не в последнюю очередь означает, что все действия и поступки субъектов выборного права должны соответствовать современному пониманию нравственной культуры и нравственного поведения.

Выборная практика в самом широком смысле есть опыт осуществления теории выборов, реализации принципов народовластия, исполнения и применения норм выборного права. Беспристрастный анализ результатов выборов, проведенных за последние годы, показывает, что здесь имеется как положительный, так и отрицательный опыт. С одной стороны, именно посредством выборов удалось решить сложнейшие задачи российского общества на начальном этапе строительства правового государства с рыночной экономикой, а с другой стороны, нередки случаи, когда выборы не могут состояться из-за низкой активности избирателей; нарушается избирательное законодательство; оставляет желать лучшего политическая и правовая культура участников выборов.

Выборная (избирательная) кампания. В конструкции выборов как сложной социальной, политической и правовой композиции, на наш взгляд, выборная кампания должна осмысливаться как самостоятельная составляющая доминанта. Её основное содержание в принципиальном виде уже определено в действующем федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где она понимается как «... деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов», которая включает в себя как деятельность избирательных объединений, так и деятельность отдельных кандидатов.

Однако, следует иметь в виду, что содержание выборной кампании (которая обычно обозначается как «избирательная кампания») далеко не одинаково определяется специалистами разных областей научного знания; свои варианты предлагают социологи, политологи, юристы и так далее. В частности, в правовых исследованиях этот феномен формируется, как правило, через перечень стадий избирательного процесса. Не вдаваясь в дискуссию о конкретном наполнении выборной кампании отдельными составляющими её элементами, считаем важным в рамках данной рукописи более точно определить период длительности выборной кампании. Акцентировать внимание на этом вопросе необходимо в силу того, что в разных источниках при единодушном понимании начала избирательной (выборной) кампании, которое определяется как день опубликования компетентным органом решения о назначении выборов, совсем не одинаково определяется момент окончания кампании. В числе таких

вариантов называют день предшествующий голосованию, день представления итогового финансового отчёта и так далее. И в тоже время не учитывается тот факт, что уже в тексте федерального закона от 12 июня 2002 года в действующей редакции (п. 2 ФЗ-67 от 12.06.2002 в ред. ФЗ-93 от 21.07.2005) определено, например, что срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению). А это значит, что и выборная кампания в течение времени рассмотрения жалоб или заявления продолжается.

Более того, необходимо учитывать, что Конституционный Суд РФ в Постановлении № 8-П от 22 апреля 2013 года признал право граждан и юридических лиц на обжалование в суд итогов голосования и результатов выборов и суды не вправе отказывать в принятии к рассмотрению таких заявлений в защиту избирательных прав, поданных после дня голосования.

Таким образом, о завершении выборной кампании можно говорить только с учётом юридической ответственности, которая предусмотрена за нарушение законодательства о выборах и которая наступает и после дня голосования. Соответственно и выборная кампания может считаться законченной только тогда, когда будет завершено разбирательство жалоб в избирательных комиссиях и вынесены соответствующие решения в судах, куда поступили заявления от участников выборов на нарушения законодательства.

Понятие и содержание выборного права нуждаются, на наш взгляд, в первоочередном исследовании, когда речь идёт о выборах как сложноорганизованной системе.

Следует отметить, что после принятия Конституции РФ 1993 года внимание учёных к вопросам избирательного права заметно усилилось [5]. Тем не менее, актуальность исследования этого феномена не только не исчезла, а, наоборот, в том числе благодаря новым трудам в этой сфере научной деятельности, даже возросла. Прежде всего, это касается необходимости использования нового юридического термина «выборное право» вместо традиционного в данном случае понятия «избирательное право». Суть проблемы в том, что в организации и проведении современных выборов самых различных видов и уровней участвуют не только обладающие избирательными правами граждане, как носители права избирать и права быть избранными, но и очень широкий круг других участников политических отношений, которые для участия в вы-

борах также наделены юридическими правами и обязанностями, но при этом не обладают ни правом избирать, ни правом быть избранными в обычном понимании этих юридических феноменов. Это в частности политические партии, органы государственной власти и органы местного самоуправления, в ряде случаев иностранные граждане и международные организации, которые также в соответствии с действующим законодательством имеют определённые права и обязанности в системе выборных отношений, но их юридические возможности никак не ассоциируются с прямым смысловым содержанием понятия «избирательное право», так как они никого не избирают и непосредственно сами никуда не избираются. При этом наличие у них собственного правового статуса в системе отношений, составляющих содержание выборов, не вызывает никаких сомнений. Совершенно очевидно в такой ситуации, что необходимо ввести в научный и нормотворческий оборот такое понятие, которое бы позволяло охватить все юридические возможности всех участников выборов на всех этапах выборного процесса. Таким понятием и должно стать «выборное право», адекватно отражающее юридическое содержание этого феномена.

Современные представления о выборном праве, как и о праве в целом, не могут быть ограничены указанием на то, что это имеющие специфическое содержание правовые нормы, которые установлены государством. Такое понимание выборного (или по современной терминологии — избирательного) права является слишком узким, поскольку самые важные и основополагающие нормы о выборах содержатся в Конституции Российской Федерации, а она, как известно, принята на Всероссийском референдуме и является юридическим воплощением суверенной воли народа.

В тоже время нельзя забывать, что значительная и более того наибольшая часть конституционно-правовых норм, регулирующих отношения по выборам, установлены и защищаются государством. Важно и то, что в общем массиве социальных регуляторов в этой сфере самостоятельное место занимают правовые нормы органов местного самоуправления и нормы общественных объединений, в том числе политических партий.

С учётом вышеизложенных положений понятие выборного права можно определить следующим образом: выборное право — это установленные через институты прямой демократии, государством или иными субъектами публичной власти нормы, содержащиеся в законах и других нормативных актах, которые определяют и обеспечивают свободное выражение политической воли граждан в процессе конституирования (формирования) и функционирования официальной легитимной публичной власти, и исполнение которых гарантировано непосредственно или, в конечном счёте, государством и политической волей народа.

Выборное право, как показывает ознакомление с реальной политической практикой, не совпадает с традиционным пониманием избирательного права, прежде всего,

по кругу субъектов-участников выборных отношений. Если правом избирать и быть избранными обладают в соответствии с Конституцией РФ только граждане Российской Федерации, то в числе участников (субъектов) выборных отношений можно выделить следующие группы носителей выборного права: 1) нормоучредительные участники выборов, функцией которых является создание нормативно-правовой базы подготовки и проведения выборов; 2) инициаторы поведения выборов. Таковыми являются органы и должностные лица государственной и местной власти, правомочные принимать юридические акты о назначении проведения выборов; 3) организаторы выборов, то есть избирательные комиссии, общественные объединения, в том числе политические партии, и другие органы и должностные лица, создающие надлежащие условия для проведения выборов; 4) голосующие на выборах. Это граждане РФ в статусе избирателей, которые реализуют своё право учредительного или нормотворческого голоса в процессе свободного волеизъявления; 5) баллотирующиеся на выборах, то есть кандидаты в депутаты и кандидаты на любые другие выборные должности в представительных органах власти; 6) иные участники выборных правоотношений.

Принципиально отличается содержание выборного права от привычного понимания содержания избирательного права и по предмету правового регулирования. Действующее в настоящее время законодательство о выборах регулирует не только порядок формирования представительных органов государственной и муниципальной власти, что было характерно для избирательного права на более ранних этапах развития, но и закрепляет права и обязанности исключительно широкого круга участников политической жизни, участвующих в выборах, численность которых в условиях утверждения идеалов правового государства и демократизации российского общества значительно увеличилась. В перспективе предмет выборного права, как макроинститута конституционного права, станет ещё более широким, так как нормы данного института призваны регулировать все общественные отношения, составляющие содержание всех институтов народного голосования, которые представляют собой различные формы прямого волеизъявления участников этих институтов, обладающих правомочиями на осуществление законной публичной власти.

В ином формате должны определяться и объекты выборных отношений. В современной научной юридической литературе речь обычно идёт об объектах избирательных правоотношений, под которыми понимаются поведение людей, а также предметы и явления реальной действительности, взаимодействие которых составляет содержание избирательного процесса и имеет своим результатом создание соответствующего органа представительной публичной власти. Сама же публичная власть, как уже легитимным образом оформленная социальная и волевая энергия граждан, не выступает в качестве объекта избирательного процесса, поскольку действие по её

созданию ещё не завершено, она — конечный результат процессуально-правовой деятельности составляющей субстрат избирательного процесса.

В ракурсе предлагаемого нами исследования выборов как единой и целостной системы важно обратить внимание на то, что выборные отношения не могут быть сведены только к избирательным отношениям, поскольку последние есть лишь составная часть выборных отношений, и соответственно в пространстве выборных связей и взаимодействия разнообразных составляющих компонентов процесса формирования представительных органов необходимо выделить тот круг объектов, который свойственен всей системе выборов, как сложному социальному и правовому институту. На основе комплексного анализа законодательства и практики здесь можно указать следующие объекты: 1) статус и правила поведения субъектов и участников выборных отношений; 2) деятельность граждан в статусе избирателей и их объединений; 3) органы руководства выборами; 4) оперативные органы обеспечивающие реализацию выборного законодательства; 5) пространственная основа проводимых выборов; 6) порядок формирования (механизм создания) представительных органов публичной власти; 7) хронология проводимых выборных мероприятий; 8) отношения системного взаимодействия субъектов выборного права; 9) коммуникативно — информационные связи выборных отношений; 10) материально-финансовые ресурсы соответствующих выборов; 11) выборное агитационно-пропагандистское пространство; 12) юридическая ответственность за неисполнение, ненадлежащее исполнение, несоблюдение и нарушение выборного законодательства. Разумеется, приведённый перечень является лишь условно полным, так как существуют и другие варианты понимания объектов выборного (избирательного) права.

Ещё одно важнейшее отличие выборного права от избирательного права, как права избирателей, заключается в том, что выборное право превосходит избирательное право по объёму правомочий, составляющих содержание юридических возможностей субъектов выборных отношений, как в силу универсальности регулирования возникающих при этом отношений, так и по критерию предметного охвата действий и событий, поскольку выборы, как уже было отмечено, это не только выборы представителей, но и выборная кампания, и выборная инфраструктура, и выборная практика, которые нуждаются в определении их правоположения и непрерывном совершенствовании.

Введение в научный оборот и юридическую практику феномена «выборное право» даёт более широкое и, что особенно важно, более адекватное реальной политической практике представление о дифференцированных в законодательстве юридических возможностях всех участников выборов, в то время как традиционное понимание избирательного права ограничено только представлением о правах и обязанностях граждан в статусе избирателей.

Второй составляющей содержания выборного права являются субъективные выборные права и обязанности участников выборных правоотношений.

Теория, законодательство и практика организации и проведения выборов в последние годы однозначно убеждают в том, что права и обязанности субъектов-участников выборных отношений не только увеличились по объёму, но и стали более эффективными за счёт развития составляющих их внутренних правомочий. Прежде всего, это относится к характеристике правового положения граждан в статусе избирателей. В числе юридических возможностей, составляющих содержание субъективного выборного права граждан, как минимум, необходимо выделить две группы правомочий: а) правомочия по формированию представительных органов публичной власти — структуроучредительные правомочия; б) правомочия по принятию юридически обязательных нормативных актов — нормоучредительные правомочия.

Структуроучредительные правомочия включают в себя: право гражданина избирать представительные органы публичной власти (активное выборное право); право гражданина быть избранным в органы власти (пассивное выборное право); право гражданина выдвигать кандидатуры, в том числе свою собственную, для баллотирования на выборные должности; право гражданина объединяться в группы избирателей для участия в выборах; право гражданина поддерживать кандидатов, выдвинутых для избрания на выборную должность; право гражданина свободно выражать свою политическую волю на всех этапах подготовки и проведения выборов, а также в предусмотренных законом случаях право на досрочный отзыв выборных должностных лиц.

Нормоучредительные правомочия гражданина это: право на выдвижение инициативы по проведению институтов прямой демократии; право лично участвовать в назначенных референдумах и других публичных демократических форумах; право гражданина-участника проводимого института непосредственной демократии свободно обсуждать вопросы, составляющие компетенцию данного института публичной власти; право решающего голоса при принятии решения по обсуждаемому вопросу и некоторые другие.

Не менее важной составляющей частью субъективного выборного права гражданина являются его обязанности на выборах. Действующее законодательство предусматривает обязанность избирателей соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы о выборах, устанавливает личную ответственность за нарушение правил подготовки и проведения выборов, требует добросовестного исполнения других обязанностей в статусе участника выборного процесса.

Исключительно важной особенностью нынешнего состояния субъективного выборного права является то, что нормативно закреплёнными юридическими возможностями на выборах обладают не только граждане в статусе

избирателей, но и многие другие участники выборов, что прямо определено в действующем законодательстве. Например, политические партии имеют право регистрироваться в качестве избирательных объединений, представить и зарегистрировать список кандидатов в депутаты или выдвинуть кандидатов на другие выборные должности, они вправе вести агитацию за своих кандидатов, создавать избирательные фонды и так далее. Вместе с тем закон требует, чтобы они строго соблюдали установленные для участников выборов правила.

Множественность субъектов выборных отношений и разнообразие их правовых статусов объективно обуславливают потребность в современной концепции осмысления всего содержания субъективного выборного права как целостного юридического феномена. Представляется, что принципиально новый характер действующего федерального и регионального законодательства, в соответствии с которым в организации и проведении выборов принимает участие широкий круг субъектов, наделённых для участия в выборах значительными правами и обязанностями, позволяет утверждать, что в настоящее время субъективное выборное право включает в себя:

Во-первых, персонифицированные права и обязанности российских граждан в статусе избирателей на участие в выборах с использованием закреплённых в законах и иных нормативно-правовых актах правомочий, которые они осуществляют в личном качестве;

Во-вторых, коллективные права российских граждан, которые могут быть реализованы только в актах группового волеизъявления политических намерений участников выборов, например, права членов избирательных комиссий, права возникающие при реализации инициативы о проведении референдума;

В-третьих, индивидуальные права участников выборов, не являющихся гражданами Российской Федерации, это в частности права иностранных граждан в статусе международных или иностранных наблюдателей;

В-четвёртых, групповые (или корпоративные) права на выборах общественных объединений, в том числе политических партий, которые в установленном законом порядке действуют как активные участники выборных отношений;

В-пятых, нормативно определённые права органов государственной власти, органов местного самоуправления и других органов публичной власти, которыми они наделены для участия в организации и проведении выборов. Например, право Центральной избирательной комиссии Российской Федерации осуществлять контроль за соблюдением избирательного законодательства или её право принимать обязательные для участников выборов решения.

4. Форма выборов не одинарна. Она многомерна, поскольку сложно организованное и динамичное содержание выборов реализуется с учётом различных требований на разных этапах выборного процесса широким кругом субъектов и участников выборных отношений, что

объективно обуславливает необходимость конкретизировать и индивидуализировать средства и способы воздействия этого института на социальную практику.

В сфере социальных связей и отношений выборы есть форма массового участия населения в осуществлении официальной публичной власти. Согласно статьи 3 Конституции РФ свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти всего народа. Эта формула федеральной конституции, закрепляющая демократический характер выборов, как нельзя лучше подчёркивает их социальную значимость и ценность. Вместе с тем следует иметь в виду, что полнота участия избирателей в выборах не может быть автоматически гарантирована только конституционными нормами. Для успешной организации и проведения выборов недостаточно иметь только хорошо разработанный и закреплённый в законе порядок голосования (хотя это и является необходимым условием проведения выборов), а необходимы также базовые социальные, политические и экономические условия. Такие как: а/определённый уровень общей и политической культуры населения; б/ стабильное социально-экономическое и политическое развитие общества; в/ высокая степень доверия избирателей основным политическим силам страны; г/ некоторый минимум материального благосостояния граждан. Только в этом случае можно надеяться, что выборы оправдают своё социальное и политическое предназначение.

В области политических отношений выборы — это форма свободного волеизъявления политических взглядов и намерений граждан — избирателей и других участников выборов, выражающих их отношение к существующей власти и представление о власти будущей, формируемой в ходе проходящих выборов. Апробированным и самым надёжным способом реализации волеизъявления является акт индивидуального голосования носителя права публичной власти, который представляет собой внешнее объективирование внутреннего целенаправленного побудительного мотива голосующего. Голосование — это технологическая ось и крутящий момент всего механизма представительной публичной власти, так как именно в момент его осуществления суверенная воля индивида соединяется с волей других субъектов народного голосования и всеобщей волей народа. Оно всегда представляет собой композиционно комбинированное взаимодействие, с одной стороны, уполномоченных органов (избирательных комиссий, представителей политических партий и т.д.) желающих выявить волю голосующего, а с другой стороны, субъектов публичной власти, обладающих правом решающего голоса и выражающих свои намерения.

В правовом пространстве форма выборов имеет два основных аспекта. Во-первых, она объективирована через выборные институты, представляющие собой однородные комплексы правовых норм, которые уже были рассмотрены выше — это выборная система, выборное право, выборный процесс, выборная инфраструктура, выборная этика и выборная практика. Они образуют организаци-

онно-правовую институциональную форму выборов. Во-вторых, в правовой сфере выборы получают своё оформление через систему юридических договоров поручения, назначение которых в том, чтобы формально закрепить результаты волеизъявления участников выборных отношений. Это означает, что народные представители получают свои властные полномочия именно в результате юридического оформления отношений между избирательным корпусом как источником и носителем публичной власти, с одной стороны, и кандидатом на выборную должность в органе публичной власти — с другой. Способом делегирования суверенной воли избирателей конкретному народному представителю выступает индивидуальный акт гражданского голосования, в котором избиратель реализует первичное право учредительного голоса как главное правомочие своего субъективного (выборного) избирательного права. Отношения сторон в данных действиях фиксируются в строгих юридических формах, для чего используются протоколы голосования.

Как видно из сказанного, возникающие на выборах отношения между избирателями и кандидатами в представители публичной власти носят договорный характер,

а их значение для практики определяется тем, что они имеют комплексное содержание. По своей социальной сущности договор между избирателями и их представителем — общественно-политический договор, по юридической природе — договор поручения, по целевому назначению — учредительный договор. Он является общественно-политическим, поскольку регулирует общественные отношения, которые представляют собой способ реализации избирателями их политической воли и конституционных гражданских прав и свобод. Как договор поручения отражает и фиксирует доверие избирателей своему представителю в органе власти и тем самым формирует поведение последнего при осуществлении им своих полномочий в представительном органе. Как учредительный этот договор имеет своей целью, во-первых, создание органов народной, в том числе государственной и муниципальной власти, и, во-вторых, обеспечение легитимной основы возникновения и функционирования созданных органов власти. В итоге и сами выборы можно рассматривать как социально-правовой институт созданный на основе системы учредительных договоров по конституированию официальной публичной власти.

Литература:

1. Открытое письмо Владимира Путина к российским избирателям // Известия. 2000. 25 февр.
2. Енгибарян, Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. Учебник для вузов. М.: Юристъ, 2000.
3. В. Д. Зорькин Конституция новой России: к 15-летию принятия / Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под редакцией В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева — М.: Эксмо. 2009.
4. См.: В. Д. Перевалов, А. А. Югов Выборы и выборное право Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2003. № 1.
5. См.: Князев С. Д. Российское избирательное право: Учебник. Владивосток: Издательство Дальневосточного государственного университета. 2001; Выдрин И. В. Избирательное право Российской Федерации. М.: 2009; Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: 2010.

4. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Местная администрация в структуре органов местного самоуправления: проблемы правового регулирования

Остапец Оксана Григорьевна, кандидат юридических наук, доцент
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Балаковский филиал

В условиях развития системы публичной власти местное самоуправление, являясь институтом гражданского общества, развивается в рамках концепции народовластия и составляет основу конституционного строя. Основным предназначением местного самоуправления является решение вопросов местного значения [1, с. 225].

Принятие на федеральном уровне закона об общих принципах организации местного самоуправления в 2003 году ознаменовало собой начало реформирования, в том числе, организационных основ местного самоуправления. В Законе определено, что обязательными элементами структуры органов местного самоуправления являются исполнительно-распорядительный орган власти (местная администрация), представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами).

Термин «структура органов местного самоуправления» был введен Конституцией Российской Федерации. В Основном законе понятие «местная администрация» отсутствует. Но, именно, в конституции закреплён принцип организационного обособления местного самоуправления, что означает формирование муниципальных органов власти на территориях в определенных границах и их исключение из состава органов государственной власти.

Особое место в структуре органов местного самоуправления занимает местная администрация, реализующая полномочия исполнительно-распорядительного характера в муниципальном образовании. Именно исполнительная власть приобретает реальный характер в деятельности местной администрации. По мнению Л.Т. Чихладзе «наряду с представительными органами муниципальной власти составной частью местного самоуправления являются исполнительные органы, главные цели которых, заключаются в обеспечении повседневного управления местными делами и реализации решений представительных органов. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти... играют одну из ведущих ролей в системе управления территорией, на которой осуществляется местное самоуправление» [2, с. 4].

В Федеральном законе об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации (далее — Фе-

деральный закон № 131-ФЗ) отсутствует развернутое определение понятия «местная администрация».

В юридической науке существуют различные подходы к раскрытию сущности указанного понятия. Так, А.В. Елькина считает, что местная администрация — это самостоятельный, обязательно формируемый орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия и наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для реализации отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, организующий исполнение решений представительного органа и осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций [3, с. 10].

Интересной является позиция Н.С. Бойко, который, используя теорию системного подхода, утверждает, что исполнительно-распорядительный орган является организацией и рассматривает «должностных лиц органов исполнительной власти одним из составных элементов организации. Благодаря этому, орган исполнительной власти муниципального образования как организация приобретает свойства системности...» [4, с. 276.].

Анализируя отдельные научные подходы к определению понятия «местная администрация» и содержание статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ можно выделить основные признаки местной администрации.

— Во-первых, местная администрация является постоянно действующим органом местного самоуправления и формируется невыборным путем.

— Во-вторых, местная администрация осуществляет исполнительно-распорядительные функции в границах муниципального образования.

— В-третьих, местная администрация наделена особой компетенцией (планирование, бюджет, учет; управление муниципальной собственностью и т.д.).

— В-четвертых, местная администрация реализует собственные полномочия по решению вопросов местного значения и наделяется правами по осуществлению

отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации на территории конкретного муниципального образования.

— В-пятых, местную администрацию возглавляет на принципе единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

— В-шестых, местная администрация обладает правами юридического лица (ч. 7 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ) [5]. Местная администрация как юридическое лицо действует в соответствии с нормами Гражданского кодекса применительно к казенным учреждениям [6]. Следует учитывать, что «на практике с реализацией и однозначным пониманием смысла этих норм возникают серьезные проблемы, связанные с необходимостью одновременного увязывания между собой разноплановых норм о статусе юридического лица (в данном случае, казенного учреждения), не только предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, Гражданским кодексом Российской Федерации, но и Бюджетным кодексом Российской Федерации» [7, с. 12].

Несмотря на достаточно активное развитие правовой основы местного самоуправления, анализ действующего законодательства, теоретических источников позволил выявить ряд проблем, существующих в сфере правового регулирования исполнительно-распорядительной власти в муниципальных образованиях.

Во-первых, существует серьезная проблема, связанная с отсутствием легального определения понятия «местная администрация», которое позволило бы раскрыть его сущностные характеристики. Следовательно, видится необходимым внести соответствующие изменения в глоссарий Федерального закона № 131-ФЗ. При определении указанной дефиниции следует учесть, что местная администрация — это орган местного самоуправления, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия и наделенный уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для реализации отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, организующий исполнение решений представительного органа и осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Во-вторых, пробелом в Федеральном законе № 131-ФЗ является отсутствие закрепления конкретных полномочий местной администрации. По этой причине в муниципальных образованиях отсутствует унифицированный подход к определению перечня полномочий указанного органа местного самоуправления.

При этом следует учитывать, что в законе закреплены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (статья 17), исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления (ч. 10 статьи 35), полномочия главы муниципального образования (ч. 2, 4 статьи 36).

На современном этапе объем прав и обязанностей местных исполнительно-распорядительных органов формируется не только на основе конституционных норм и положений законодательства о местном самоуправлении, но и в соответствии с нормами отраслевого законодательства. Например, в статье 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации изложен перечень полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности (подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений; утверждение правил землепользования и застройки поселений и т.д.) [8] и т.д.

Однако нормы отраслевых законов противоречивы и могут приводить к юридическим коллизиям, что, безусловно, создает проблемы для правоприменителя. Следовательно, в статье 37 Федерального закона о местном самоуправлении должны указываться не только полномочия, находящиеся в исключительном ведении указанного органа, но и полномочия, передаваемые исполнительно-распорядительным органам отраслевым законодательством.

В-третьих, муниципалитетам предоставлена возможность решать вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения (статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ) При этом подчеркивается, что решение этих вопросов является не обязательным, т.е., нормы носят диспозитивный характер. Закреплены следующие условия, при которых местные администрации вправе от имени муниципального образования участвовать в решении указанных вопросов: участие должно быть предусмотрено отраслевыми законами и осуществляться за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В условиях существующей проблемы разграничения компетенции между различными уровнями власти, это ведет к тому, что не всегда можно однозначно определить природу той или иной функции, понять, как она соотносится с вопросами местного значения и не является ли она в действительности государственным полномочием, не переданным в установленном порядке. Примером могут служить: регистрация граждан по месту пребывания и жительства, прием средств от населения в счет уплаты налогов, выдача документа, создание музеев и т.д.).

Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения муниципальных образований, ведет «к размыванию» ответственности за решение соответствующих вопросов, пе-

реложению политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато также отвлечением бюджетных средств на решение второстепенных задач. Кроме того, в ряде случаев такие права органов местного самоуправления вступают в конкуренцию с их обязанностями, в том числе по решению вопросов местного значения [9].

Завершая краткий анализ особенностей правового регулирования общественных отношений в сфере исполнительно-распорядительной власти, следует отметить, что на местные администрации ложится основная тяжесть реализации социально-экономической политики на муниципальном уровне. Серьезной проблемой является вопрос разграничения вопросов ведения и полномочий между

различными уровнями властных структур. Этому вопросу было уделено особое внимание в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2013 году. Президент подчеркнул, что «сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно» [9].

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что не все возможности совершенствования законодательства в сфере местной исполнительно-распорядительной власти исчерпаны. Они подлежат дальнейшему анализу и нуждаются в дальнейшем развитии и оптимизации.

Литература:

1. См.: Остапец О.Г. Муниципальное образование как правовой феномен // Инновационная наука. — 2015. — № 3.
2. Чихладзе, Л.Т. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах-участниках СНГ // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. — 2013 — № 1 (2).
3. См.: Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса [Электронный ресурс]: Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. — Режим доступа: URL: <http://www.dissercat.com/content/stanovlenie-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-v-moskve-i-moskovskoi-oblasti-v-kontse-nacha#ixzz36MfOcu4R>.
4. Бойко, Н.С. Органы исполнительной власти муниципального образования как система // Пробелы в российском законодательстве. — 2009. — № 2.
5. См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ; в ред. от 28.11.2015 г. № 357 — ФЗ. — Режим доступа: спр. — прав. система Консультант плюс.
6. См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 30 ноября 1994 г.: в ред. от 13.07.2015 № 268-ФЗ. — Режим доступа: спр. — прав. система Консультант плюс.
7. Алешкова, Н.П. Органы местного самоуправления как юридические лица: объективная необходимость или правовая надуманность // Практика муниципального управления. — 2013. — № 1.
8. См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; в ред. от 13.07.2015 г. № 263-ФЗ. — Режим доступа: спр. — прав. система Консультант плюс.
9. См.: Вопросы законодательного обеспечения и совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти [Электронный ресурс]: Парламентские слушания, проведенные Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комитетом Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока 26 апреля 2012 г. — Режим доступа: URL: www.komitet4.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=2773067&fn...doc.. (дата обращения 18.12.2015 г.).
10. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/news/17118> (дата обращения 15.12.2015 г.).

5. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Актуальные проблемы проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел

Баландина Анна Игоревна, старший специалист

Межмуниципальное управление МВД России по Новоуральскому городскому округу и муниципальному образованию «п. Уральский»

В современных условиях Российское государство нацелено на поддержание мира и стабильной политической обстановки как в рамках внешней политики, так и внутри государства. В целях противодействия преступности, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности ежедневно несут службу на маршрутах и постах сотрудники полиции.

Учитывая специфику поставленных перед полицией задач, в первую очередь, именно формирование качественного кадрового ядра сотрудников органов внутренних дел способно обеспечить и соответственно качественное выполнение возложенных на полицию обязанностей. Основные принципы и направления формирования кадрового состава органов внутренних дел определены главой 11 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Одним из таких направлений является аттестация сотрудников органов внутренних дел, которая позволяет оценить результаты служебной деятельности сотрудника. А в таком случае, оценка должна складываться с учетом анализа успешности выполнения возложенных на сотрудника задач, с учетом его морально-деловых качеств и уровня квалификации и самое главное оценка должна быть объективной и беспристрастной.

Цель и основания проведения аттестации закреплены в статье 33 ФЗ № 342-ФЗ от 30.11.2011 г. Порядок проведения аттестации регламентирован ведомственным правовым актом — приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации».²

Анализ официального издания Правительства Российской Федерации «Российская газета» показал, что не совсем благоприятно складывается ситуация с кадровым составом органов внутренних дел, все еще имеют место случаи совершения преступлений сотрудниками органов внутренних дел. Так, в ноябре 2015 года в интернет-версии указанного издания размещено 25 пу-

бликаций [5] о совершении сотрудниками ведомства противоправных деяний, в декабре 2015 года таких публикаций также 25 [5]. В предыдущие месяцы 2015 года ситуация аналогична. Безусловно, такое положение дел подрывает авторитет органов внутренних дел, умаляет тот неоценимый вклад, который вносят добросовестные сотрудники ведомства в укрепление правопорядка, а с другой стороны это свидетельствует о том, что не всегда должным образом организована кадровая работа в тех подразделениях, где указанные случаи имели место быть. Анализ данных статей также показал, что противоправные деяния общеуголовной направленности совершаются сотрудниками полиции, в основном, в состоянии алкогольного опьянения, имеют место и коррупционные преступления. То есть фактически анализ деятельности подчиненных сотрудников, их морально-деловых качеств «на местах» организован слабо, работа по формированию качественного кадрового состава ведется посредственно, в том числе аттестация личного состава не всегда соответствует предъявляемым требованиям. Но, стоит заметить, что и обеспечить качественную аттестацию, проводя ее в порядке, предусмотренном приказом МВД России от 14.03.2012 г. № 170 практически невозможно. Сотрудники кадровых и юридических подразделений органов внутренних дел все чаще приходят к выводу о необходимости внесения в указанный приказ существенных изменений. Нет четкого порядка подготовки и проведения аттестации, не закреплена мера ответственности непосредственного руководителя аттестуемого сотрудника за достоверность сведений, указанных в отзыве, сам отзыв не отражает в полной мере и максимально объективно сведений о деятельности сотрудника за аттестуемый период. Кроме того, отсутствуют четкие критерии оценки служебной деятельности, морально-деловых качеств и уровня квалификации сотрудника. И это лишь малый перечень аспектов, подлежащих нормативному регулированию. На практике это зачастую приводит к двум непоправимым последствиям. Формализм при проведении аттестации, либо оценка сотрудника по

¹ Далее по тексту — ФЗ № 342-ФЗ от 30.11.2011 г.

² В редакции Приказа МВД России от 02.07.2014 № 559.

личным симпатиям приводят к тому, что мы все чаще читаем указанные выше статьи, очищения системы от действительно «зараженных» элементов, склонных к совершению, в том числе, должностных преступлений, не происходит. С другой стороны, аттестация может стать оружием, направленным против сотрудника, «сведением счетов», избавлением от неугодных сотрудников, что подрывает систему органов внутренних дел изнутри. И эта проблема стоит действительно остро, и это подтверждается количеством апелляционных определений судов, в том числе Верховного суда Российской Федерации по жалобам сотрудников полиции на нарушение их прав и законных интересов в ходе проведения аттестаций. Так, например, в этой части вызывает интерес апелляционное определение Белгородского областного суда, согласно которому сотрудник был уволен из органов внутренних дел на основании рекомендации аттестационной комиссии в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел. При этом, при проведении аттестации личные и деловые качества данного сотрудника не подлежали объективной оценке, не были учтены положительные качества истца, наличие у него более 40 поощрений и наград, отсутствие дисциплинарных взысканий, и вообще не рассматривался вопрос об оставлении его на службе. Кроме того, в от-

сутствие сведений о не погашенных дисциплинарных взысканиях, выступающий заместитель председателя комиссии сообщил присутствующим о не имеющем правового значения, но способного повлиять на объективность предстоящего голосования факте привлечения истца к дисциплинарной ответственности, имевшего место более года назад. [4]. Таким образом, на лицо субъективный, формальный подход и «обвинительный уклон» проведенной аттестации. Требования истца были удовлетворены, рекомендации аттестационной комиссии признаны незаконными. Тем не менее, сотрудникам не всегда удастся отстоять свои законные интересы в суде.

Решение проблемы видится, в первую очередь, в совершенствовании законодательства в этой области. А именно, нормативное регламентирование порядка проведения аттестации, исключающее возможность принятия решения по субъективному убеждению члена/членов комиссии, разработка и нормативное закрепление объективной математической системы оценки качеств и достижений сотрудника за аттестуемый период по всем направлениям оперативно-служебной деятельности и, конечно, укрепление правосознания руководителей и подчиненных им сотрудников в том, что аттестация в системе МВД России является важным институтом в формировании кадрового ядра органов внутренних дел.

Литература:

1. Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3 — ФЗ «О полиции» // Российская газета. — 2011. — N 28.
2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342 — ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. — 2011. — N 275.
3. Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. — 2012. — N 94.
4. Апелляционное определение Белгородского областного суда от 07.07.2015 № 33—2873/2015.
5. <http://m.rg.sujet/3818/index.html>

Деятельность сотрудников ГИБДД по реализации статьи 12.27 КоАП РФ

Катышева Виктория Сергеевна, курсант
Уральский юридический институт МВД России

В данной статье рассматривается деятельность сотрудников ГИБДД по реализации статьи 12.27 КоАП РФ. Поднимается проблема не соблюдения требований данной статьи водителями, предлагаются варианты решения данной проблемы.

Ключевые слова: дорожно-транспортное происшествие, водитель, ответственность, правонарушение, правила дорожного движения, должностное лицо.

В России насчитывается около 36 миллионов автомобилей, что является причиной создания опасной обстановки на дороге. Ведь на дороги выезжают как, только начинающие водители, так и водители с опытом; водители на неисправном автотранспорте; водители в состоянии алко-

гольного или наркотического опьянения, которые представляют наибольшую опасность.

Но из-за чего же происходят аварии, в которых гибнут люди? Ответ на этот вопрос очевиден. Проблем тысячи: начиная от состояния дорог, погодных условий и на-

конец, заканчивая элементарной невнимательностью водителей.

Обратившись к статистике за период с января 2015 по август 2015 мы видим, что в начале года на территории Российской Федерации было совершено 1295 ДТП, с места совершения которого транспортные средства скрылись, и погибло 89 человек, а уже через полгода ситуация изменилась в худшую сторону: так, было уже совершено 1700 ДТП и погибло 122 человека. Такая же ситуация происходит и при ДТП с места совершения которых скрывались водители оставляя транспортные средства на месте происшествия: в январе произошло 143 ДТП при

которых погибло 11 человека, а в августе эти показатели достигли 299 ДТП с 31 погибшими [1].

Дорожно-транспортный травматизм за последние десятилетия стал крупнейшей социальной проблемой. В современной России очень остро стоит вопрос безопасности на дорогах. По статистическим данным каждый год в России гибнет от 27 тысяч до 35 тысяч человек, тогда как в странах Европы всего около 10 тысяч человек. [1]. Именно поэтому стоит задуматься, о причинах такого количества смертей на дорогах России — «война на колесах» так можно охарактеризовать сегодняшнее положение.

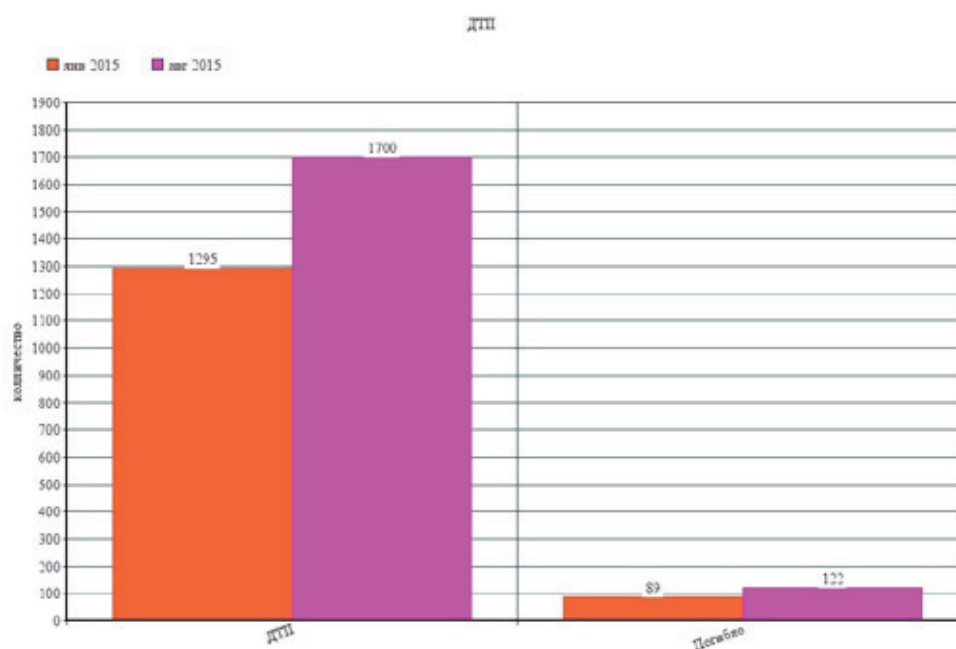


Рис.1 ДТП, с места совершения которого транспортные средства скрылись

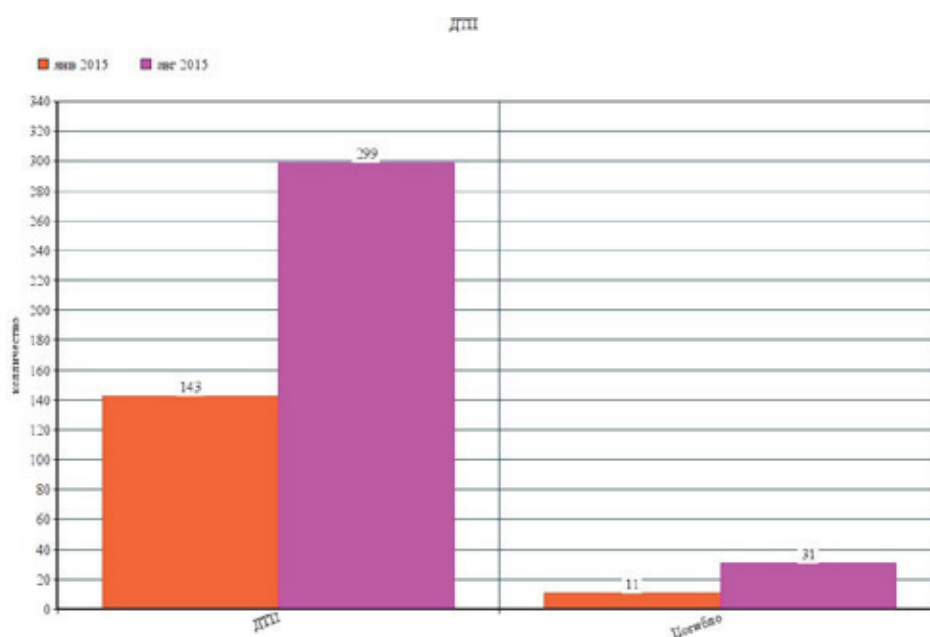


Рис.2 ДТП с места совершения которых скрывались водители оставляя транспортные средства на месте происшествия

Наблюдая за сводками дорожно-транспортных происшествий, мы все чаще видим, что водитель, совершивший дорожно-транспортное происшествие, либо находится в состоянии алкогольного опьянения, либо скрылся с места происшествия.

Одной из целого ряда причин невыполнение требований п.2.5 Правил дорожного движения, водителями является оставление пострадавших на месте происшествия и неоказания первой помощи, что могло бы в некоторых случаях сохранить жизнь потерпевшим. По последним статистическим данным именно бездействие водителей в 70% случаев являются причиной смерти пострадавших при дорожно-транспортном происшествии.

Сложная деятельность должностного лица органов внутренних дел при проведении розыскных мероприятий при ДТП не может быть: целенаправленной, оптимизированной и эффективной, если она не будет должным образом спланирована и организационно упорядочена. Планирование нацелено на построение моделей-схем начавшегося и продолжавшегося проведения розыскных мероприятий вплоть до его окончания. В соответствии с анализом первоначально полученных фактических данных о ДТП составляется план розыскных мероприятий, в котором с учетом выдвинутых версий должна быть отражена последовательная система необходимых действий, направленных на розыск, скрывшегося водителя и транспортного средства с места дорожно-транспортного происшествия.

Качественно проведенный осмотр места дорожно-транспортного происшествия является залогом успешного раскрытия дела. После проведения осмотра места происшествия появляется возможность построения розыскных версий и организации их проверки путем проведения розыскных мероприятий.

Порядок выезда сотрудников ГИБДД на место ДТП и дальнейшие их действия на месте определены положениями Приказа МВД России от 02.03.2009 N 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» [4, с.11].

Одними из первых на место дорожно-транспортного происшествия, водитель которого скрылся, в составе бригады дежурной части ГИБДД прибывают сотрудники подразделения розыска. Основная их задача заключается в необходимости организовать розыскные мероприятия. Как правило, розыску подлежит лицо, управлявшее транспортным средством, а также само транспортное средство.

На месте ДТП инспектора по розыску изучают обстановку, опрашивают очевидцев и пострадавших (если их состояние позволяет это сделать), граждан, работающих неподалеку от места происшествия, которые могли быть очевидцами ДТП (работники дорожной службы, торговли, иных заведений), выясняют приметы водителя и скрывшегося автомобиля. Инспектор по розыску, выезжающий на место дорожно-транспортного происшествия, должен хорошо знать следы ДТП, их особенности и уметь разбираться в механизме их образования. Успешный розыск автомобиля зависит от обнаруженных на месте следов транспортного средства: колес, отделившихся фрагментов (осколков внешних светосигнальных приборов, лобового стекла, лакокрасочного покрытия), а также горюче-смазочных веществ. Как правило, для участия в осмотре привлекаются специалист-криминалист, который помогает в применении технических средств, с целью фиксации следов. Специалист-криминалист, используя специальные средства, может обнаружить и изъять следы рук, а также другие микроследы на транспортном средстве. По особенностям рисунка протекторов колес транспортного средства, их износу, наличию шипов можно получить информацию о направлении движения транспортного средства, предполагаемой его модели и возможных повреждениях.

Кроме того в ходе проведения розыскных мероприятий инспектор по розыску проводит мероприятия по исследованию автостоянок, ремонтных мастерских и гаражей на предмет обнаружения скрывшегося автомобиля [3, с.7]. Поэтому организация и проведение розыскных мероприятий при расследовании дорожно-транспортных происшествий, имеет ряд специфических особенностей, которые необходимо учитывать инспектору по розыску для того, чтобы получить максимально больше значимой информации от данного этапа расследования.

Основными способами профилактики обеспечения безопасности на дорогах и предупреждения совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.27 КоАП РФ, по моему мнению, являются:

- создание социальной рекламы на тему «Последствия оставления места ДТП водителями»
- выпуск буклетов с перечнем последовательных действий водителя, ставшего участником ДТП

Действенным фактором предупреждения совершения административного правонарушения предусмотренного ст. 12.27 КоАП РФ так же может являться введение уголовной ответственности за повторное совершение административного правонарушения предусмотренного ст. 12.27 КоАП РФ (по аналогии со ст. 12.8 КоАП РФ и ст. 264.1 УК РФ).

Литература:

1. Электронный ресурс // <http://www.gibdd.ru/>
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.
3. Постановление Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 г. № 1090 с изменениями и дополнениями, внесенными изменениями и дополнениями на 20.04.2015 года

4. Приказ МВД России от 02.03.2009 N 185 (ред. от 22.12.2014)
5. «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» <http://base.consultant.ru/>

7. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

К вопросу об осуществлении деятельности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма Центральным банком Российской Федерации

Гудкова Марина Валентиновна, магистрант
Саратовская государственная юридическая академия

Одной из наиболее важных проблем для любого современного государства является противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (далее ПОД/ФТ). Внутренняя и внешняя политика развитого государства включает борьбу по ПОД/ФТ в одно из приоритетных направлений деятельности государственной политики. Российская Федерация не является исключением в этом случае, правовую основу контроля за операциями с денежными средствами и иным имуществом, добытым преступным путем, на территории страны составляет Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [1]. На Центральный банк Российской Федерации (Банк России), как на контрольно-надзорный орган банковского сектора, возложены функции по предотвращению оттока нелегальных денежных средств, декриминализации и оздоровлению некредитных финансовых организаций и банковских групп, а также снижению рисков на финансовом рынке.

На основании Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [2] (далее Закон о Банке России) Банк России осуществляет свою деятельность в сфере противодействия легализации преступных доходов по двум направлениям: осуществление надзора за соблюдением кредитными организациями законодательства о противодействии легализации преступных доходов; мониторинг общего состояния банковской системы для обнаружения предпосылок к отмыванию денежных средств.

В соответствии с Инструкцией Банка России от 25 февраля 2014 года № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» [3], Центральный банк Российской Федерации осуществляет банковское регулирование и банковский надзор на территории Российской Федерации. В связи с этим, Банк России проводит проверки кредитных организаций, выносит предписания по устранению нарушений, выявленные в их деятельности,

а также применяет меры воздействия (санкции) в отношении нарушителей.

В своем ежегодном Годовом отчете Банк России публикует данные о проделанной им работе в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма. Согласно Годовому отчету Банка России за 2014 год территориальными учреждениями Банка России в отношении 435 кредитных организаций было возбуждено 1179 дел об административных правонарушениях, в том числе 409 дел — в отношении должностных лиц. При этом 68 дел об административных правонарушениях было прекращено на этапе проведения расследования. В результате в течение 2014 года было завершено рассмотрение по 1120 делам об административных правонарушениях, по которым вынесено 319 постановлений о наложении штрафа (в том числе 62 постановления в отношении должностных лиц кредитных организаций), 539 постановлений — о назначении предупреждений (в том числе 290 постановлений в отношении должностных лиц кредитных организаций) и 262 постановления — о прекращении административных дел (в том числе 75 постановлений в отношении должностных лиц кредитных организаций) [8].

В целях проверки документации по исполнению требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», при проведении проверок кредитных организаций и их филиалов, создается рабочая группа из уполномоченных представителей Центрального банка Российской Федерации. Данные лица имеют право на запрос и получение от сотрудников и руководителя проверяемой организации все необходимые документы за проверяемый период, для максимального достижения целей проверки.

На основании многолетнего опыта, международных стандартов и данных статистики Банк России создал методические рекомендации по разработке кредитными организациями правил внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ [5]. Данные правила способствуют совершенствованию методов и программ внутреннего контроля в кредитных организациях.

Для Банка России является важным оценка систем внутреннего контроля кредитной организации, что является одним из основных требований в сфере ПОД/ФТ. Особое внимание уделяется качеству и полноте оценки системности мер в области выявления сомнительных операций клиентов, адекватности правил внутреннего контроля в специфике их деятельности, идентификации клиентов и выгодоприобретателей, оценки уровня риска в участии клиента в отмывании денежных средств, полученных преступным путем [9, с. 158–162].

На основании разработанных Центральным банком Российской Федерации методических рекомендаций в кредитных организациях проверяется: организация внутреннего контроля по соблюдению законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации преступных доходов; соответствие деятельности кредитной организации требованиям законодательства и правилам внутреннего контроля в целях противодействия легализации преступных доходов [10, с. 98–101].

Банк России при осуществлении проверок кредитных организаций и их филиалов проверяет следующее:

1. Наличие правил внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ и программ его осуществления, а также наличие квалифицированного должностного лица, несущего ответственность за их соблюдение и реализацию.

2. Для оценки состояния внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ проверяются внутренние документы кредитной организации и ее филиалов.

3. Качество соблюдения требований об идентификации лиц и выгодоприобретателей, получающих обслуживание в кредитной организации, а также систематичность обновлений информации о данных клиентах.

4. Соблюдение требований по документальному фиксированию сведений, порядком направления в уполномоченные органы информации об операциях с денежными средствами и иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, а также иных операций с денежными средствами и иным имуществом в целях соблюдения законодательства связанного с ПОД/ФТ.

5. Соблюдение порядка направления в уполномоченный орган информации в случаях отказа от заключения договора банковского вклада или счета, от проведения операций по основаниям, предусмотренным законом, с юридическими и физическими лицами.

6. Соблюдение требований к подготовке и обучению специалистов, установленных Банком России.

7. Соблюдение требований о запрете на открытие счетов или вкладов на анонимных владельцев, без личного присутствия физического лица или его представителя, а также на осуществление взаимодействия или его установления с банками-нерезидентами, не имеющих постоянно действующего органа управления в на территории страны, где он зарегистрирован.

8. Соблюдение требований по приостановлению операций с денежными средствами или иным имуществом

в случаях установленных законом, а также порядка и сроков хранения информации и документов.

Банк России помимо проведения проверок кредитных организаций устанавливает следующее:

1. Требования к правилам внутреннего контроля кредитных организаций, порядок идентификации клиентов и выгодоприобретателей в них.

2. Порядок предоставления кредитным организациям информации об операциях, об операциях в случаях отказа от заключения договора банковского счета или вклада с физическими или юридическими лицами и с денежными средствами в уполномоченный орган [9, с. 158–162].

3. Требования о подготовке и обучению специалистов, квалификационные требования к специалистам, осуществляющим надзор за правилами внутреннего контроля.

Следует иметь в виду, что в конце каждой проверки Банк России составляет предписание об устранении нарушений кредитной организацией, если такие имеются. Банк России имеет право требовать устранения нарушений от кредитной организации, взыскивать штраф или ограничивать деятельность кредитной организации, в области проведения отдельных банковских операций сроком до шести месяцев, в следующих случаях:

- нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативно-правовых актов, связанных с ними, а также предписаний Банка России;

- непредоставления информации, неполной или недостоверной информации;

- непроведения обязательного аудита;

- нераскрытия информации о своей деятельности и аудиторского заключения по ней.

В целях противодействия легализации преступных доходов Банк России, в соответствии со ст. 74 Закона о Банке России осуществляет следующие меры:

1. взыскивает с кредитной организации штраф;

2. имеет право потребовать от кредитной организации:

- осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации, в том числе изменения структуры ее активов;

- замены должностных лиц, либо ограничения размера компенсационных и (или) стимулирующих выплат указанным лицам на срок до трех лет;

- осуществления реорганизации кредитной организации;

3. ввести запрет на осуществление кредитной организацией отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, на срок до одного года, а также на открытие ею филиалов — на срок до одного года;

4. назначить временную администрацию по управлению кредитной организацией на срок до шести месяцев;

5. ввести запрет на осуществление реорганизации кредитной организации, если в результате ее проведения возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства кредитной организации;

6. потребовать от учредителей (участников) кредитной организации, которые имеют возможность оказывать

влияние на решения, принимаемые органами управления кредитной организации, предпринять действия, направленные на увеличение собственных средств (капитала) кредитной организации до размера, обеспечивающего соблюдение ею обязательных нормативов;

7. ввести ограничение на величину процентной ставки, которую кредитная организация определяет в договорах банковского вклада.

Следует принять во внимание, что при принятии решений о применении мер воздействия к кредитным организациям Банк России руководствуется необходимостью соизмерения жесткости избираемых мер воздействия реальным размерам рисков, которые возникают в связи с выявленными недостатками или нарушениями банками законодательства о ПОД/ФТ.

Выбор мер воздействия производится Банком России самостоятельно, исходя из требований закона, с учетом [4]:

- характера допущенных кредитной организацией нарушений;
- причин, обусловивших возникновение выявленных нарушений;
- общего финансового состояния кредитной организации.

При совершении кредитной организацией нескольких нарушений в области ПОД/ФТ, Банк России старается применять меры воздействия за каждое нарушение в отдельности.

Хотелось бы отметить, что в своей деятельности Банк России уделяет пристальное внимание созданию условий для реализации требований законодательства в области ПОД/ФТ. Для повышения уровня эффективности в данной сфере Центральный банк Российской Федерации разрабатывает методические рекомендации и инструкции, осуществляет мониторинг отчетности и обобщение надзорной практики за кредитными организациями, все это помогает выявить сомнительные операции клиентов банковской сферы и сократить преступную деятельность в сфере денежного обращения.

Разработанные Банком России рекомендации об обслуживании клиентов с использованием технологии дистанционного доступа, к банковскому счету клиента включая интернет-банкинг [6], поспособствовало появлению позитивной тенденции по исключению из банковской практики сомнительных операций и активизировало работу в области противодействия данным операциям в банковском секторе.

Рекомендация Банка России в области принятия на банковское обслуживание юридических лиц — нерезидентов, не являющихся российскими налогоплательщиками [7] обеспечивает контроль за данными операциями и способствует снижению рисков в банковской сфере, связанных с потерей деловой репутации и правовым риском.

Также следует обозначить, что Банк России постоянно предоставляет кредитным организациям информацию о физических и юридических лицах, включенных в список ФСФМ России сведений об их участии в экстремистской деятельности.

Весьма интересным является опыт зарубежных стран в сфере противодействия легализации преступных доходов в банковском секторе. Великобритания является крупным финансовым центром с развитой банковской системой, имеющей надежный механизм ПОД/ФТ. Данная эффективность обусловлена обязанностью учреждений финансово-кредитной системы информировать о сомнительных операциях уполномоченные органы, а за бездействие в данной ситуации, как физические, так и юридические лица будут подвержены уголовной ответственности [12, с. 163–167].

Интересен опыт Швейцарии, которая главной целью считает сохранение репутации и целостности финансовой системы государства, ведь ее банковские структуры известны по всему миру, как самые надежные. В банковском законодательстве Швейцарии четко разграничены понятия «уклонения от уплаты налогов» и «налоговое мошенничество»; сохранение банковской тайны является очень важным в деятельности кредитных учреждений, однако все организации ведут согласованную национальную и международную политику по противодействию отмыванию денежных средств [13, с. 24–28].

Во Франции ведется тщательный контроль за процедурами идентификации новых клиентов и отчетностью финансовых учреждений о подозрительных операциях. Особенностью банковской системы Франции является возможность нарушения банковской тайны в случае уведомления официальных органов, занимающихся борьбой с отмыванием денег, о сомнительных операциях. Французские финансовые учреждения самостоятельно решают относится ли операция к числу подозрительных или нет, если да, то они отправляют декларации в уполномоченные структуры [14, с. 33–37].

Подводя итог изложенного, представляется сделать вывод о том, что деятельность Центрального банка Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмывания) преступных доходов полученных преступным путем и финансированию терроризма носит масштабный характер. Работа в данной области ведется непрерывно, постоянно появляются новые рекомендации и методические указания, Банк России активно осуществляет международное сотрудничество в данной сфере и активное взаимодействие с другими государственными структурами. Данные меры способствуют созданию здорового экономического пространства на территории государства и эффективной банковской системы, способной осуществлять безопасное взаимодействие с клиентами для обеих сторон. Также следует заметить, что благодаря данным усилиям в Российской Федерации могут развиваться стабильный и эффективный хозяйственный оборот, денежное обращение и денежная система. Хочется заметить, что обращение к международному опыту развитых банковских структур, поспособствовало бы эффективному развитию и совершенствованию механизма противодействия легализации преступных доходов в финансовом и банковском секторе Российской Федерации.

Литература:

1. Федеральный закон от 07.08.2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. от 30.12.2015 № 424-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418; РГ. 2016. № 1.
2. Федеральный закон от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. от 30.12.2015 № 426-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; РГ. 2016. № 1.
3. Инструкция Банка России от 25.02.2014 года № 149-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // Вестник Банка России. 2014. № 23–24.
4. Приказ ЦБР от 31.03.1997 года № 02–139 «О введении в действие Инструкции «О применении к кредитным организациям мер воздействия за нарушения пруденциальных норм деятельности» (с изм. от 26 января 2010 г. N 2388-У) // Вестник Банка России. 1997. № 23 (186).
5. Письмо Банка России от 06.04.2005 года № 56-Т «О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Текст письма официально опубликован не был. Источник — СПС «Гарант».
6. Письмо Банка России от 27.04.2007 года № 60-Т «Об особенностях обслуживания кредитными организациями клиентов с использованием технологии дистанционного доступа к банковскому счету клиента (включая интернет-банкинг)» // Вестник Банка России. 2007. № 25.
7. Письмо Банка России от 30.10.2007 года № 170-Т «Об особенностях принятия на банковское обслуживание юридических лиц — нерезидентов, не являющихся российскими налогоплательщиками» // Вестник Банка России. 2007. № 61.
8. Годовой отчет Банка России за 2014 год. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: http://www.cbr.ru/publ/god/ar_2014.pdf (Дата обращения: 25.01.2016)
9. Организация деятельности центрального банка: учебное пособие / В. В. Рудько-Силиванов, Н. В. Кучина, М. А. Жевлакова. — М.: КНОРУС, 2014.
10. Жубрин, Р. В. Борьба с легализацией преступных доходов: теоретические и практические аспекты. — М.: Волтерс Клувер, 2011.
11. Собчук, С. О. Зарубежный опыт борьбы с легализацией (отмыванием) в банковской сфере незаконных доходов, полученных преступным путем // Право и образование. — 2009. — № 11.
12. Мухина, О. А. Правовое регулирование противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, в Швейцарии // Финансовое право. — 2008. — № 9.
13. Харук, А. Л. Зарубежный опыт противодействия легализации денежных средств, приобретенных преступным путем // Российский следователь. — 2010. — № 9.

Денежные выплаты как форма оказания государственной социальной помощи

Дорофеев Алексей Олегович, студент

Саранский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации

Федеральный закон «О государственной социальной помощи» предусматривает ее оказание в денежной и натуральной формах. Денежные выплаты могут расходоваться получателями в соответствии с теми целями, на которые они предоставлены. Законом установлены следующие виды денежных выплат: социальные пособия; субсидии; другие выплаты.

Социальным пособием является определенная денежная сумма, безвозмездно предоставляемая за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации гражданам.

В более общем плане пособия можно определить как назначаемые гражданам с целью возмещения утраченного

заработка либо оказания дополнительной материальной помощи денежные выплаты, в установленных законодательством случаях, выплачиваемые ежемесячно, периодически либо единовременно [1, с. 363]. Анализ российского законодательства позволяет выделить две группы пособий в зависимости от источника их финансирования: пособия, финансируемые преимущественно за счет страховых отчислений граждан (пособие по временной нетрудоспособности лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию; пособия по беременности и родам, при постановке на учет в ранние сроки беременности женщин, подлежащих обязательному социальному страхованию; при рождении ребенка; по уходу за ребенком

лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию, и др.); пособия, финансируемые за счет бюджетных средств (пособие по беременности и родам, пособие при постановке на учет в ранние сроки беременности женщин из числа обучающихся и военнослужащих по контракту; пособия супругам военнослужащих по контракту на период их безработицы в связи с уходом за ребенком; пособия семьям граждан, принимавших участие в борьбе с терроризмом; пособия беженцам и вынужденным переселенцам; пособие по безработице, ежемесячное пособие на ребенка и др.).

В контексте настоящей работы интерес представляет вторая группа, в особенности социальные пособия, выплата которых обусловлена доходом ниже прожиточного минимума. В качестве примера приведем ежемесячное пособие на ребенка. Его целевое назначение — оказание государственной помощи в содержании и воспитании детей, которые в силу возраста еще не могут участвовать в общественном производстве. До 1 января 2005 г. данный вид пособия устанавливался на федеральном уровне. Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ было установлено, что размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами субъектов РФ.

Еще одним видом денежной поддержки граждан в рамках государственной социальной помощи является субсидия, которая определяется как полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социально-значимых услуг, имеющая целевое назначение. В первую очередь субсидии предоставляются на оплату жилья и коммунальных услуг, посредством которых государство помогает гражданам реализовать жизненно необходимое право — право на жилище [2, с.18].

Данный вид государственной социальной помощи регулируется Постановлением Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» [3; 4]. Утвержденный данным Постановлением порядок предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг определяет, что субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Иными словами, право на получение субсидии имеют все граждане и семьи, доход которых не позволяет им в полном объеме оплачивать жилье и коммунальные услуги, т.е. без привязки к прожиточному минимуму.

Для малоимущих семей предусмотрены повышенные меры защиты в виде применения поправочного коэффициента. Максимально допустимая доля расходов для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожи-

точного минимума уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, который равен отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму.

Право на субсидии имеют:

а) граждане, являющиеся пользователями жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде;

б) граждане, являющиеся нанимателями жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде;

в) члены жилищного или жилищно-строительного кооператива;

г) собственники жилого помещения (квартиры, жилого дома, части квартиры или жилого дома).

Решения о предоставлении субсидий принимаются органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным им государственным учреждением. Исполнение государственных полномочий по принятию решений о предоставлении субсидий может быть в установленном порядке передано органами государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления.

Для получения субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг гражданину необходимо обратиться с заявлением в уполномоченный орган по месту жительства. Срок принятия решения о предоставлении субсидии или об отказе в ее предоставлении составляет 10 рабочих дней с даты получения всех необходимых документов уполномоченным органом. В этот же период должен быть осуществлен расчет размера субсидии и направлено соответствующее решение заявителю.

Гражданам и (или) членам их семьи предоставляется одна субсидия на жилое помещение, в котором они проживают. Срок предоставления субсидии составляет 6 месяцев.

Предоставление субсидий осуществляется одним из следующих способов: перечисление средств на имеющиеся или открываемые банковские счета или вклады до востребования. Право выбора банка предоставляется получателям субсидий; выплата (доставка) средств через организации связи или выплата из кассы уполномоченного органа в случае отсутствия в населенных пунктах филиалов банков, а также в случае, если по состоянию здоровья, в силу возраста, из-за отсутствия пешеходной или транспортной доступности получатели субсидий не имеют возможности открывать банковские счета или вклады до востребования и пользоваться ими.

При этом часть субсидии, приходящаяся на приобретение твердых видов топлива (при наличии печного отопления), может перечисляться (выплачиваться) за весь срок предоставления субсидии единовременно в первом месяце периода предоставления субсидии.

Приостановление предоставления субсидий возможно по решению уполномоченного органа при условии:

а) неуплаты получателем субсидии текущих платежей за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в течение 2 месяцев;

б) невыполнения получателем субсидии условий соглашения по погашению задолженности;

в) неисполнения получателем субсидии установленных требований (например, несообщение сведений об изменении места жительства, основания проживания, состава семьи, материального положения и т.д.).

Предоставление субсидии прекращается по решению уполномоченного органа в случаях:

а) изменения места постоянного жительства получателя субсидии;

б) изменения основания проживания, состава семьи, гражданства получателя субсидии и (или) членов его семьи, материального положения получателя субсидии и (или) членов его семьи (если эти изменения повлекли утрату права на получение субсидии);

в) представления заявителем (получателем субсидии) и (или) членами его семьи заведомо недостоверной информации, имеющей существенное значение для предоставления субсидии или определения (изменения) ее размера, либо невыполнения установленных требований (например, несообщение сведений об изменении места жительства, основания проживания, состава семьи, материального положения и т.д.) в течение одного месяца с даты уведомления получателя субсидии о приостановлении предоставления субсидии (при отсутствии уважительной причины ее образования);

г) непогашения задолженности или несогласования срока погашения задолженности в течение одного месяца с даты уведомления получателя субсидии о приостановлении предоставления субсидии (при отсутствии уважительной причины ее образования).

Финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется:

— по общему правилу из бюджетов субъектов РФ;

— для отдельных категорий граждан за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели воинским частям и организациям соответствующих федеральных органов исполнительной власти:

а) сотрудникам, проходящим военную службу в федеральных органах исполнительной власти, в которых за-

коном предусмотрена военная служба и сведения о которых не подлежат разглашению;

б) лицам, проходящим либо проходившим военную службу по контракту за пределами Российской Федерации в территориальных органах, воинских частях, подразделениях и организациях соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Из сказанного можно сделать вывод, что федеральная социальная доплата призвана обеспечить минимально необходимый уровень жизни для всех российских пенсионеров. Установление же региональной социальной доплаты нацелено на повышение материальной обеспеченности пенсионеров в тех регионах, в которых прожиточный минимум превышает установленный в целом по Российской Федерации. К числу таких регионов относятся город Москва, Московская область, Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Мурманская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ и др. В этих субъектах РФ пенсионеры получают региональные социальные доплаты к пенсии, в остальных регионах — федеральные социальные доплаты.

Проведенный анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что главным условием, определяющим право на социальную помощь, является наступление социального риска бедности, хотя этот термин в законодательстве не употребляется. Таким образом, государственная социальная помощь — это вид социального обеспечения, который состоит в предоставлении государством малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации на период нуждаемости денежных выплат и натуральных выдач в целях удовлетворения основных потребностей и доведения их доходов до прожиточного минимума.

Литература:

1. Право социального обеспечения России: учебник / отв. ред. К. Н. Гусов. М., 2009. 640 с.
2. Асачева, М. В. Факторы эффективности реализации конституционного права на жилье граждан, имеющих право на социальную помощь // Семейное и жилищное право. 2013. № 3. с. 18–20.
3. О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: постановление Правительства Российской Федерации [от 14.12.2005 г. № 761; в ред. от 24.12.2014 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51. Ст. 5547.
4. Колоколова, Е. О., Котляров С. Б. Полномочия органов местного самоуправления в реализации государственной жилищной политики Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. 2013. № 6. с. 6–9.

Особенности взаимоотношений центрального банка Российской Федерации с органами государственной и исполнительной власти

Петрова Ольга Михайловна, студент

Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федерального университета

Центральный банк РФ тесно взаимодействует с органами государственной и исполнительной власти. При этом стоит отметить, что в некоторых моментах Центральный банк строго независим в своих решениях от действий государственной и исполнительной власти, но есть случаи, где независимость Центрального банка относительна. Для более глубокого понимания взаимоотношений Центрального банка с выше указанными органами, остановимся на рассмотрении влияния и взаимосвязей каждого из органов на Центробанк по отдельности.

Взаимоотношения Центрального банка РФ и Правительства РФ.

Центральный банк играет важную роль в кредитной системе страны и организации его экономической политики. В силу этого Правительство РФ является заинтересованным в надежности Центрального банка РФ. В связи с этим государство поддерживает тесную связь с Центральным банком. Но Центральный банк сохраняет за собой право на свободную политику. Независимость центрального банка от правительства необходима для поддержания эффективной деятельности по денежно-кредитной и валютной стабильности. Независимость центрального банка важна для противодействия правительством к использованию ресурсов центрального банка в целях покрытия бюджетного дефицита [1, С. 180].

Ну как бы Центральный банк был независим в своих действиях от Правительства, все же данная независимость не может носить абсолютный характер. Политику Центробанка в долгосрочном плане определяют в первую очередь приоритеты макроэкономического курса правительства и экономическая политика правительства напрямую зависит от денежно-кредитной и финансовой политики. Таким образом, можно сделать вывод о том, что центральный банк содержит в себе элементы и государственного органа.

Для эффективной реализации государственной денежно-кредитной и банковской политики необходимо создать условия, которые обеспечат взаимодействие между Центральным банком и Правительством, оставляя за каждым органом выполнять свои обязанности и управлять возложенными полномочиями [2, С. 289].

Взаимодействие Банка России с Президентом РФ и его администрацией, а также с Правительством РФ заключается в сотрудничестве, а именно во взаимном участии в разработке и координации вопросов экономической политики, взаимном информировании о предполагаемых мероприятиях, имеющих общегосударственное значение, а также проведение регулярных консультаций.

Взаимоотношения Центрального РФ и Президента РФ. Рассматривая взаимоотношения Президента РФ и Банка России следует учесть некоторые обстоятельства:

1. Президент РФ, являясь Главой государства и гарантом Конституции РФ, руководит всеми вопросами экономического, социального, а также кредитно-финансового характера и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

2. Президент РФ представляет на утверждение в Государственную Думу РФ кандидатуру на должность Председателя Центрального банка РФ и ставит вопрос об освобождении его от должности [3, С. 348]

Поэтому Банк России, реализуя возложенные на него полномочия, учитывает обязательства, которые проводит Президент РФ для осуществления функций государственного регулирования и контроля за денежно-кредитной и банковской системой. Центральный банк РФ обязан предоставлять президенту РФ информацию по компетентным ему вопросам. Порядок предоставления информации устанавливается федеральными законами. Также Центральный банк при вмешательстве в его деятельность Президента РФ оповещает последнего о нарушении принципа независимости Центрального банка РФ и вмешательстве в его деятельность.

Взаимоотношения Центрального банка РФ и Государственной Думы РФ

В РФ Центральный банк в своей деятельности подотчетен Государственной Думе. Председатель Центрального банка и члены Совета директоров Центрального банка назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой. Также Центральный банк ежегодно представляет на рассмотрение Государственной Думе годовой отчет и аудиторское заключение. Аудиторская контора, занимающаяся проверкой Центрального банка, также определяется Государственной Думой. Можно выделить следующие формы подотчетности Центрального банка Государственной Думе:

— Государственная Дума проводит парламентские слушания о деятельности Центрального банка;

— дважды в год Председатель Центрального Банка выступает с докладом, в котором представляет годовой отчет и основные направления единой государственно денежно-кредитной политики [4, С. 156].

Центральный банк ежегодно не позднее 1 декабря представляет Государственной Думе основные направления денежно-кредитной политики на предстоящий год. Этот отчет содержит анализ состояния и прогноз развития экономики РФ, основные ориентиры, параметры и ин-

струменты единой государственной и денежно-кредитной политики. Проект основных направлений единой государственной и денежно-кредитной политики предварительно зачитывается Президенту РФ и Правительству РФ.

Окончательный вариант основных направлений деятельности Центрального банка утверждается Государственной Думой. Также согласно федеральным законам, Центральный банк обязан предоставлять Госдуме всю информацию по компетентным ей вопросам. Кроме этого Центральный банк информирует Госдуму о совершенных каким-либо государственным органом или иным лицом нарушениях принципа независимости Банка России [5, С. 250].

Взаимодействие Правительства РФ и Центрального банка происходит активно:

- Центральный банк участвует в процессе разработки экономической политики Правительства РФ;
- совместно разрабатывается и проводится единая государственная денежно-кредитная политика, направленная на защиту и обеспечение устойчивости рубля;
- Центральный банк и Правительство РФ действуют совместно при выполнении функций общегосударственного значения, координируют свою политику и проводят регулярные консультации. Правительство РФ разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Госдуме отчет об исполнении федерального бюджета, проводит в РФ единую финансовую, кредитную и денежную политику. Участие Центрального Банка в разработке экономической политики Правительства РФ предусмотрено действующим законодательством. На заседаниях Правительства РФ принимает участие Председатель Центрального Банка или один из его заместителей [6, С. 148].

Основная цель сотрудничества Центрального банка и Правительства РФ направлена в целом на поддержание денежно-кредитной политики. Под денежно-кредитной политикой понимается денежное обращение, которое регулирует экономический рост, сдерживает инфляцию, обеспечивает занятость и выравнивание платежного баланса. Все вышеперечисленное является одним из методов вмешательства государства в процесс воспроизводства.

На заседаниях Совета директоров Центрального банка также участвует

Правительство РФ, которое представляют Министр финансов РФ и Министр экономического развития и торговли РФ, имеющие право совещательного голоса.

Председатель Центрального банка РФ на заседаниях правительства также наделяется правом совещательного голоса. В Положении о взаимном сотрудничестве Центрального банка и Правительства РФ определены вопросы, при рассмотрении которых взаимное представительство обязательно. Так, Министр финансов РФ и Министр экономического развития и торговли РФ участвуют в заседаниях Совета директоров Центрального Банка РФ при рассмотрении всех вопросов, кроме во-

просов по организации работы Центрального банка. Председатель Центрального банка РФ принимает участие в заседаниях Правительства РФ при анализировании экономической и денежно-кредитной политики, а также рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы банковской системы [7, С. 348].

Предусмотрены случаи, когда Правительство РФ наделено полномочиями давать Центральному банку поручения. К поручениям, например, может относиться сбор и передача информации международным организациям. Также по некоторым вопросам Центральный банк не может принять окончательное решение без утверждения Правительства РФ. А именно Совет директоров Центрального Банка не может принять решение о выпуске в обращение новых банкнот и монет и об изъятии старых, утверждении номиналов и образцов новых денежных знаков без предварительного информирования Правительства РФ [8, С. 142].

Кроме этого Центральный банк тесно взаимодействует с такими федеральными органами исполнительной власти, которые функционируют в области экономики, финансов, денежного обращения и кредита. Для финансово-кредитной системы России также важное значение имеет взаимное сотрудничество и принятие решений Центрального банка и Министерства финансов РФ [9, С. 258].

Министерство финансов — федеральный орган по управлению финансами в РФ. Функции Министерства финансов тесно связаны с деятельностью Центрального банка в области денежного обращения, государственного кредита, развития рынка ценных бумаг, валютного регулирования, налоговой системы. Министерство финансов РФ совместно с Министерством экономического развития РФ и Банком России разрабатывает и осуществляет меры по:

- обеспечению товарно-денежных пропорций и сбалансированности денежных доходов и расходов населения;
- укреплению денежного обращения;
- повышению покупательной способности рубля;
- подготовке предложений по основным направлениям денежно-кредитной политики Российской Федерации;
- улучшению состояния расчетов в экономике;
- совершенствованию организации денежного обращения.

Также Центральный банк РФ совместно с Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством осуществляет обслуживание государственного внутреннего долга.

Совместно с Федеральным казначейством Центральный банк исполняет федеральный бюджет, осуществляет надзор за соблюдением бюджетными организациями действующего законодательства [10, С. 178].

Основополагающее значение имеет организация согласованных действий Центрального банка и Федерального казначейства при реализации Федеральным

казначейством своих прав в банках и иных финансово-кредитных организациях:

- по проверке документов, которые связаны с зачислением, перечислением и использованием средств бюджета Российской Федерации;

- при получении необходимых в ходе проверок объяснений, справок и сведений;

- по получению от представителей организаций справок о состоянии счетов предприятий (организаций), использующих средства республиканского бюджета, государственных (федеральных) внебюджетных фондов, внебюджетные (федеральные) средства [11, С. 168].

Если не выполняются требования федерального казначейства, у последнего есть полномочия на приостановку операций по счетам предприятий и организаций (включая банки и иные финансово-кредитные учреждения), которые используют государственные средства. Руководителям центрального аппарата и территориальных органов федерального казначейства предоставлены права:

- производить взыскание в бесспорном порядке с предприятия (организации) государственных средств, используемых не по целевому назначению, с наложением штрафа (взимание штрафов осуществляется налоговыми органами) в размере действующей учетной ставки Банка России;

- налагать на банки и иные кредитные организации штраф в случае несвоевременного зачисления ими средств, поступивших в доход республиканского бюджета, в государственные (федеральные) внебюджетные фонды, либо средств, перечисленных из республиканского бюджета и указанных фондов на счета получателей, в размере действующей в банке (кредитной организации), допустившем нарушение, процентной ставки при краткосрочном предоставлении кредитов, увеличенной на 10%;

- на внесение в Центральный банк представления на лишение соответствующих кредитных организаций лицензий на совершение банковских операций [12, С. 445].

Между тем, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не оговаривает возможность внесения в Центральный банк РФ каких-либо представлений от других государственных органов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Центральный банк РФ имеет тесную взаимосвязь с органами государственной и исполнительной власти. Независимость Центрального банка не абсолютна, а зачастую носит относительный характер. Но в то же время Центральный банк принимает активное участие в функционировании органов государственной и исполнительной власти, оказывая на них влияние в области денежно-кредитной политики.

Литература:

1. Алёхин, А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М., 2011. — с. 549.
2. Алёхин, А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2009. — с. 348.
3. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2010. — с. 918.
4. Лаврушина, О. И. Банковское дело: Учебник. М., 2012. — с. 261.
5. Травкина, А. А. Банковское право: Учебное пособие. Волгоград, 2011. — с. 530.
6. Бахрах, Д. Н. Административное право: Учебник. М., 2013. — с. 190.
7. Булатова, А. С. Экономика: Учебник. М., 2008. — с. 729.
8. Бут, Н. Д., Викторов И. С., Паламарчук А. В. Организация и проведение надзорных проверок по исполнению законодательства о банках и банковской деятельности: Методическое пособие. М., 2009. — с. 396.
9. Платонова, И. Н. Валютный рынок и валютное регулирование: Учебное пособие. М., 2011. — с. 426.
10. Ефимова, Л. Г. Банковское право. Учебное и практическое пособие. М., 2014. — с. 482.
11. Ефимова, Л. Г. Экономика для юристов. Учебник. М., 2009. — с. 540.
12. Крохина, Ю. А. Финансовое право России. Учебник для вузов. М., 2014. — с. 620.

Использование гражданско-правовых понятий в налоговом праве

Устинова Анжелика Владимировна, студент

Пермский государственный национальный исследовательский университет

В настоящее время налоговое право представляет собой одну из наиболее динамично развивающихся отраслей российского права. Во многом это связано не только с тем, что налоговые механизмы представляют собой важ-

нейший инструмент материального обеспечения функционирования государства, но и с активными научными исследованиями, посвященными изучению и попыткам разрешения налогово-правовых проблем. Однако не-

смотря на такое большое внимание к сфере налогообложения со стороны юристов, всё равно как в теории, так и в практике остаются вопросы не в полной мере разработанные, изученные или не получившие необходимого освящения. Так, одной из таких наиболее обсуждаемых тем на современном этапе развития публичного законодательства является проблема использования гражданско-правовых понятий в налоговом праве.

Проблема гражданско-правовой терминологии в контексте налогового законодательства обусловлена, прежде всего, распространенностью правоприменения гражданско-правовых явлений в сфере налогового права в связи со стремительно изменяющимися экономическими, политическими, социальными и правовыми условиями. Кроме того, исследование правовых особенностей законодательства о налогах и сборах затрагивает большой спектр урегулированных гражданским правом отношений, которые в конечном итоге становятся связующим звеном для совершенствования законодательства и обеспечения единообразия судебной практики. И наконец, именно такие понятия гражданского права, как химический индикатор, показывают правовую природу и предназначение тех или иных явлений, получивших налоговый характер. Всё это обуславливает общетеоретическое исследование данного вопроса.

Общие вопросы использования гражданско-правовых понятий и терминов в налоговом праве

Ведя речь о связи налогового и гражданского права, на первый взгляд, думается, что это юридическое явление входит исключительно в орбиту теоретических изысканий, не позволяющих добавить в правоприменение каких-то новшеств. Однако в последнее время количество случаев, наглядно свидетельствующих о взаимодействии этих двух отраслей, стало увеличиваться. И здесь достаточно большое значение играет судебная практика. В частности, при разрешении налоговых споров суды и другие органы, осуществляющие правоприменительные функции, для определения экономического существа финансово-хозяйственных операций сопоставляют их с сделками гражданского права, анализируют условия имущественных отношений в гражданско-правовом векторе и впоследствии сведения об имущественной выгоде проецируют на отношения по уплате налогов. [1, с. 60–61].

В конечном итоге на данный момент интерес к вопросу соотношения налогового и гражданского права как среди учёных-теоретиков, так и среди юристов-практиков существенно возрос. Полемика же по этой проблеме преобладает в настоящее время в виде вопросов о том, что понимается под этими связями, носят ли они ситуационный характер, обусловленный стремительно изменяющимися экономическими, политическими, социальными и правовыми условиями, или же имеют определенную систему, а также какие элементы такие отношения содержат. По этому поводу в юридической литературе высказывались

различные суждения, но однозначной точки зрения так и не последовало. Однако подавляющее большинство ученых [1, с. 60–61; 2, с. 125–127; 3, с. 28–29 и др.] полагает вполне обоснованно, что отношения этих двух правовых образований представляют собой детерминацию, то есть причинную обусловленность одних явлений другими [4, с. 122]. Такого же мнения придерживается и Конституционный суд Российской Федерации, указав в своих правовых позициях, что отношения в сфере гражданского права предшествуют налоговым [5, 6, 7]. Иными словами, в системе «налоговое — гражданское право» последнее выступает причиной первого. Поэтому неверно было бы говорить о взаимоотношениях налогового и гражданского права, ибо любые связи и контакты предполагают взаимовлияние посредством обоюдного обогащения.

Действительно, налоговое право как таковое не может напрямую вмешиваться в хозяйственную деятельность участников гражданского оборота, диктуя определенную модель поведения, понуждая субъектов к её выполнению. Оно обладает лишь косвенными методами воздействия на гражданские правоотношения. Например посредством налоговых льгот и послаблений государство заставляет субъектов выбирать наиболее эффективную и целесообразную форму реализации гражданско-правовых норм.

Развивая далее это положение, М. В. Карасева (Сенцова) аргументированно заключила, что гражданская детерминация налогового права выражается в форме правотворчества и правоприменения. Последнее же проявляется в:

- 1) использовании институтов, понятий и терминов гражданского права;
- 2) юридической квалификации сделки в целях налогообложения;
- 3) «гражданско-правовом выравнивании налоговых последствий», когда из-за злоупотребления правом третьим лицом налоговое правоотношение «восстанавливается» с помощью гражданско-правового отношения [8, с. 203–205].

В рамках нашего исследования рассмотрим законодательный и правоприменительный аспект использования гражданско-правовых понятий и терминов в налоговом праве или, иными словами, «структурное взаимодействие этих отраслей на уровне механизма правового регулирования для достижения целей налогового права» [9, с. 83–85; 10].

Если обратиться к науке налогового права, то единого мнения по этому вопросу, вопросу использования гражданско-правовых конструкций в законодательстве о налогах и сборах, мы не обнаружим. Такое разнообразие позиций, по нашему мнению, позволяет сгруппировать все теоретические методы употребления гражданско-правовых терминологий в налоговых правоотношениях на 5 видов.

1. По мнению М. В. Кустовой и С. А. Ядрихинского, с помощью буквального толкования понимание гражданско-правовых терминов в налоговом праве необходимо ограничить исключительно налоговым смыслом. Такая

потребность вытекает из того, что значительное количество понятий, используемых для целей налоговой деятельности, не всегда становится последовательным продолжением гражданско-правового регулирования отношений, в рамках которых возникает соответствующий объект. Это в свою очередь позволит устранить опосредованное воздействие на налоговые отношения через применение одной нормы гражданского права комплекса других, взаимосвязанных с ней норм [11, с. 161–163; 12, с. 279–282].

2. Группа правоведов (А.В. Демин, С.В. Овсянников и др.) полагает, что употребляемые в налоговом праве институты, заимствованные из гражданского права, вовсе не обладают собственной налогово-правовой природой, а являются следствием применения гражданско-правовых институтов к налоговым правоотношениям, иными словами, термины гражданского права следует использовать в налоговом праве в гражданско-правовом смысле.

С такой позиции нормы гражданского права играют роль общих предписаний, а специальными выступают налоговые. В отличие от замкнутого налогового права гражданское обладает высокой степенью универсальности, то есть отдельные гражданско-правовые нормы и даже целые институты могут находиться не только в актах непосредственно гражданского законодательства, но и в источниках иных отраслей права. В качестве примеров такого использования авторы этого метода указывают на определение статуса законного и уполномоченного представителя налогоплательщика; определение взаимозависимых налогоплательщиков; признание налогоплательщика умершим; определение очередности исполнения налоговой обязанности при ликвидации и реорганизации организации-налогоплательщика; порядок отнесения объектов гражданских прав к ценным бумагам в целях налогообложения; институт возмещения вреда, причиненного действиями налоговых органов и прочее [9 с. 83, 96–98; 13 с. 23].

3. Альтернативной точки зрения придерживается С.В. Запольский. Он утверждает, что финансово-правовые, в том числе налоговые, термины производны от гражданско-правовых. Обосновывается это тем, что некая возмездность в финансово-правовых отношениях все-таки присутствует, хотя формальная завершенность отношений, связанных с налоговой обязанностью уплаты налога, порождает иллюзию об их полной безэквивалентности. [14 с. 27, 53].

По этому поводу, должно согласиться с учёным Н.П. Кучерявенко. Он полагает, что подобная мало аргументированная позиция о производности налогового права от гражданского только вредит исследованию правовой природы налогового права, хотя этим и не отрицается весьма тесная связь двух отраслей права [15 с. 51].

4. По мнению Д.В. Винницкого, именно автономия налогового права позволяет использовать понятия других отраслей права без изменения содержания и отказываться от них исключительно при условии невозможности использования. Свой вывод он аргументировал тем, что каждый вопрос в области налоговых отношений должен

разрешаться исходя из фактических обстоятельств дела, на основании налогово-правовых принципов и норм, но из этого вовсе не вытекает требование об обязательной переоценки «в целях налогообложения» всех сложившихся в иных отраслях юридических конструкций и принципов [16, с. 41, 42].

5. Наконец, последней точки зрения придерживаются М.В. Карасева (Сенцова), М.Ю. Чельшев, а также В.А. Петрушкин. Они объясняют исследуемое гражданско-правовое терминологическое использование межотраслевым характером ряда понятий гражданского права. Это означает, что обладая гражданско-правовой сущностью, некоторые категории приобретают иные черты и качества, свойственные налоговому праву, что превращает их в межотраслевые понятия права, имеющие гражданско-правовую природу [2, с. 124–126; 17, с. 63].

Оценив все вышеприведённые позиции юристов, мы пришли к выводу, что наиболее правильной следует признать последнюю точку зрения.

Действительно, исходя из практики некоторые гражданско-правовые конструкции имеют одновременно и налогово-правовой, и гражданско-правовой смыслы. В то же время не стоит забывать и о том, что зачастую налоговое законодательство использует в ином значении понятия гражданского права. Последние начинают приобретать другое сущностное значение и подчиняться другому роду принципам законодательства, что позволяет говорить о появлении терминов исключительно налогового права.

Проанализировав основные теоретические начала использования гражданско-правовых конструкций в налоговом праве, теперь непосредственно обратимся к позиции российского законодателя по этому вопросу.

Согласно п.3 ст. 2 ГК РФ к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством [18]. Применительно к налоговому законодательству это означает, что точки соприкосновения отрасли гражданского и налогового права должны быть непосредственно обозначены в законе как исключения из правила.

Далее обращаясь к п.1 ст. 11 Налогового кодекса РФ, обнаруживаем, что в отношении терминов и понятий гражданского, семейного, трудового и иных отраслей законодательства применяется особое правило. Оно гласит, что отраслевая терминология применяется в том значении, в котором она используется в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено самим НК РФ [19].

По нашему мнению, с одной стороны, исходя из буквального толкования п.1 ст. 11 НК РФ следует, что в любой отрасли права, помимо терминов, составляющих специфику конкретной сферы общественных отношений, используются и другие общеупотребительные, отличные от терминов слова — понятия. Отсюда делается следующее заключение, что именно термины, а не понятия, отражают

специфику налоговых правоотношений (в рамках нашей работы для удобства употребления мы будем понимать категории «термины» и «понятия» как тождественные).

С другой стороны, законодатель напрямую установил отношение детерминации гражданским правом права налогового посредством использования терминов.

Оценивая статью 11 НК РФ, надо отдать должное законодателю в сфере налогообложения, подчеркнувшему связь гражданского и налогового права в виде межотраслевых правовых образований, сгладившему категоричность п.3 ст. 2 ГК РФ, а также создавшему оптимальные условия для установления баланса между интересами государства и субъективными правами налогоплательщиков [17, с. 65].

Итак, п.3 ст. 2 ГК РФ запрещает использовать нормы гражданского права в отношении налогового права, однако положение п.1 ст. 11 НК РФ, наоборот, закрепляет, что правоприменение некоторых норм налогового законодательства должно осуществляться только лишь с использованием норм гражданского законодательства в силу требований НК РФ, если последний не предусматривает иное. Учитывая такое противоречие законодательной техники, судебная практика выработала для этого случая собственное правило. Оно заключается в том, что при рассмотрении спора не применяются положения соответствующей отрасли законодательства только в том случае, когда в законодательстве о налогах и сборах содержится специальное определение данного института, понятия или термина для целей налогообложения [20]. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие налоговые органы, осуществляющие правоприменительные функции, что позволяет говорить о единообразном понимании и толковании статьи 11 НК РФ.

Действительно, такой выход из ситуации позволяет получить представление о правовой природе и механизме реализации того или иного термина в налоговой сфере. Так, анализ судебной практики свидетельствует, что в большинстве случаев суды в процессе правоприменения норм налогового права при наличии «оттенка» гражданско-правового значения толкуют соответствующие положения с опорой на гражданское законодательство, а в остальных же ситуациях — исключительно посредством налогового права [2, с. 127–128]. Например, относительно недавно районный суд Иркутской области истолковал статью 29 НК РФ, включающую правовую конструкцию «доверенность», обращаясь к ст. 185 Гражданского кодекса Российской Федерации, где «доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами» [21].

Отдельные понятия и категории гражданского права в контексте налогового законодательства

Проанализировав российское законодательство, мы приходим к выводу, что всю гражданско-правовую терми-

нологию, закрепленную в нормах законодательства о налогах и сборах следует классифицировать на следующие виды.

Во-первых, категории, имеющие тождественный смысл как в гражданском, так и в налоговом праве и позволяющие равным образом отразить правовые явления указанных отраслей.

Данная группа понятий позволяет нам говорить о ситуации, «когда термины гражданского права, закрепленные в нормах налогового права, следует рассматривать одновременно как термины налогового и гражданского права, имеющие одинаковое содержание» [2, с. 124–126].

К таковым понятиям, как правило, относятся следующие правовые конструкции: «физическое лицо», «юридическое лицо», «филиал», «представительство», «предпринимательская деятельность», «доход», предприятие как имущественный комплекс» и т.п.

Для яркой иллюстрации названного положения следует привести такой правовой институт как «налог на прибыль организаций» (глава 25 НК РФ [22]). При характеристики этого юридического явления законодатель употребляет различные термины, имеющие цивилистическую основу, как то: «юридическое лицо», «имущество», «имущественные права», «проценты по долговым обязательствам», «поручительство» и др. Аналогичным образом главой 32 НК РФ [22] предусмотрен «налог на имущество физических лиц», содержащий в своём составе ряд гражданско-правовых понятий в виде «единого недвижимого комплекса», «физического лица», «права собственности на имущество» и т.п.

Во-вторых, другим видом гражданско-правовой терминологии, закрепленной в законодательстве о налогах и сборах, выступают категории, не получившие закрепления в налоговом законодательстве, но активно используемые правоприменителем.

Как видно из наименования, эта группа категорий характеризуется отсутствием какой-то ни было законодательной закреплённости, однозначного толкования, а значит, и чёткого соотнесения с понятийным аппаратом гражданского права. Такая ситуация, безусловно, не может не порождать возникновения замечаний и споров в области права.

Рассмотрим более подробно этот вид на примере конструкций «добросовестности» и «злоупотребления правом».

«Добросовестность» — оценочное понятие, которое уходит корнями в моральные и нравственные категории и находит воплощение в гражданском праве.

Применительно к налогоплательщику обозначенный термин впервые был употреблен Конституционным судом в постановлении от 12 октября 1998 г. № 24, где определено, что «повторное взыскание с добросовестного налогоплательщика не поступивших в бюджет налогов нарушает конституционные гарантии частной собственности» [23]. По нашему мнению, исходя из телеологического толкования, такое правовое положение было вве-

дено судом для того, чтобы обезопасить плательщиков налогов от притязаний налоговых органов в связи с частым нарушением банками обязанностей по перечислению налогов в бюджет. Однако чётких критериев недобросовестности КС РФ так и не указал, что неминуемо породило за собой неопределенность и искажение налогового права в этой части, а также создало благодатную почву для злоупотреблений соответствующих должностных лиц государственных органов.

В настоящее время исследуемый институт приобретает все большее самостоятельное значение при разрешении налоговых споров в виде распространения области его применения на новые виды споров и углубления за счёт применения новых правовых последствий недобросовестности налогоплательщика [24, с. 25]. Можно даже предположить, что добросовестность стала оформляться в вид особого принципа, хотя и не закреплённого в налоговом кодексе РФ. А поскольку до сих пор законодатель не посчитал нужным ввести в законодательство о налогах и сборах термин «добрая воля», постольку думается, что основой для анализа рассматриваемого правового образования в правоприменительной деятельности должны стать именно правовые позиции КС РФ.

На наш взгляд, исходя из анализа судебной практики и юридической литературы, «недобросовестность» можно определить как формально соответствующее правовым нормам умышленное деяние лица, которое влечет негативные последствия для бюджетной системы государства (например, в форме незаконного использования налоговых льгот, что автоматически приводит к непоступлению в бюджет определенных денежных сумм).

С рассмотренным выше понятием тесно связана и такая правовая конструкция как «злоупотребление правом». В российском законодательстве указанный термин закреплён в ст. 10 ГК РФ, в соответствии с которой не допускаются: осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав [18]. В то же время налоговое право аналогичного положения не содержит, однако по мнению В. А. Белова, такая неурегулированность вовсе «не означает, что отсутствуют основания говорить о квалификации деяний налогоплательщика как злоупотребление правом» [25, с. 33]. Более того, он же отмечает, что «принцип недопустимости злоупотребления правом в отечественной правовой системе относится к разряду универсальных (общеправовых)» [25, с. 33].

Такая недосказанность и отсутствие ясного, чёткого и однозначного для каждого понимания содержания исследуемой категории порождает в науке налогового права различные суждения о сущности этой конструкции.

Так, одни юристы при решении этого вопроса считают, что обозначенное правовое образование имеет теснейшую связь с цивилистикой в виде частноправового происхождения [16, с. 221; 26, с. 22–27].

Другие учёные, наоборот, делают акцент на невозможность использования данной категории в налоговых правоотношениях. Так, с позиции Ю. Г. Месполян практику применения частноправового по своему характеру института злоупотребления правом к налоговым отношениям следует признать противоречащей природе указанных отношений как публично-правовых по той причине, что назначение гражданских прав состоит именно в удовлетворении частного интереса, который неминуемо направлен на минимизацию налоговых платежей [27, с. 25–27].

В настоящее время спор учёных разрешила судебная практика, которая использует вместо категории «злоупотребления правом» комплекс критериев оценки обоснованности уменьшения размера налоговой обязанности, иначе налоговые льготы [28]. Как правило, в таких ситуациях суды исходят из деловых целей налогоплательщика, должной осмотрительности, действительного существования операций в предпринимательской или иной экономической деятельности и др. [28]

Итак, можно сделать вывод о том, что наиболее общие гражданские положения злоупотребления правом всецело нашли своё воплощение в судебной практике. Однако всё-таки думается, что включение в законодательство о налогах и сборах адаптированного понимания добросовестности и злоупотребления правом (необязательно терминологически тождественного) представляет собой неизбежный процесс. Безусловно, применение этих институтов к не допускающим «размытых определений» отношениям в сфере налогообложения потребует однозначных формулировок, конкретных форм злоупотребления правом, однако это необходимо предпринять хотя бы для того, чтобы уравновесить частный и публично-правовой интересы [29, с. 248].

3. Наконец, в качестве третьего вида правовых конструкций, заимствованных законодательством о налогах и сборах можно выделить категории, приобретшие иную природу и сущностное значение по сравнению с цивилистическим контекстом.

При регулировании налоговых отношений в настоящее время появляются новые инструменты и механизмы гражданско-правового характера, предназначенные обеспечить эффективную реализацию налоговых норм. Такие логически оформленные мысли в виде терминов и понятий, оставаясь одинаковыми по звучанию и написанию в области налогообложения и цивилистики, получают специфическое понимание применительно к налоговым отношениям.

Представляется, что именно в этой плоскости находится одна из тенденций развития отношения двух правовых образований: налогового и гражданского права.

Остановимся подробнее на конкретных примерах гражданско-правовых терминов в контексте налогового законодательства самого многочисленного третьего вида терминов нашей классификации.

1. Имущество. Одним из объектов налогообложения согласно п.1 ст. 38 НК РФ [19] является имущество. Од-

нако в пункте вторым этой же статьи подчёркивается, что имущественные права не могут быть отнесены к задачам налогообложения. Очевидно, что такая формулировка указанного института расходится с гражданско-правовым пониманием, где к служащим имуществом объектам гражданских прав относятся в том числе имущественные права.

Первоначально если мы обратимся к истории, то обнаружим, что в первой редакции налогового кодекса от 31 июля 1998 года рассматриваемая категория была тождественной указанной в ст. 129 ГК РФ. Однако в силу специфики отношений, регулируемых налоговым правом, законодатель в окончательной редакции «имущественные права» исключил из понятия «объекта налогообложения».

В настоящее время обращаясь к содержанию пп.1 п.1 ст. 248 и п.1 ст. 249 НК РФ, обнаруживаем исключенные из п.2 ст. 38 правовые конструкции имущественных прав совершенно в ином смысле: «доходы от реализации... имущественных прав», «выручка от реализации имущественных прав» [22]. Такое положение по мнению ряда ученых [10, с. 80–81; 30] требует корректировки по причине сложности толкования в правоприменительной деятельности, большого числа противоречий гражданского и налогового права.

2. Реализация товаров, работ или услуг. По сравнению с гражданским законодательством (ст. 514, 530 ГК РФ и др.) обозначенная в ст. 39 НК РФ правовая конструкция «реализация» имеет более широкое смысловое значение, поскольку дополнительно включает и случаи передачи права собственности на товары, результаты работ и оказания услуг на безвозмездной основе.

Как видно из указанной статьи, главным признаком реализации, позволяющим отграничить рассматриваемый институт от смежных, служит переход права собственности. Однако именно с этой особенностью и связана сложность толкования и практического правоприменения «реализации». В качестве наглядного примера, иллюстрирующего необходимость осторожного и избирательного подхода к гражданско-правовой детерминации налогового права, следует привести договор займа. Из содержания п.1 ст. 807 ГК на первый взгляд видно, что доход займщика должен быть подвергнут налогообложению, поскольку передача имущества одновременно сопровождается и передачей права собственности на него, а значит, формально главный признак для реализации товаров присутствует. Очевидно, что такой подход по отнесению займа к операциям по реализации товаров не влечёт налоговых обязательств ни с юридической (пп.15 п.3 ст. 149 гласит, что не подлежат налогообложению операции займа в денежной форме и ценными бумагами [22]), ни с экономической (никакого товарообмена между заемщиком и займодателем не возникает) точек зрения.

В связи с этим некоторые юристы предлагают доработать определение, данное в ст. 39 НК РФ, изменив формулировку «передача права собственности» на «передачу

в собственность или ином отчуждении товаров, результаты работ и оказания услуг» [19], «без обязательства об обратном возврате (либо обратном возврате иного равного имущества)» [31]. Представляется, что такая законодательная поправка позволит устранить ряд противоречий и недостатков налогового и гражданского законодательства.

3. Представительство. В соответствии с п.1 ст. 26 НК РФ налогоплательщик может участвовать в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах через законного или уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено НК РФ [22].

Институт представительства как широко распространенное явление используется многими отраслями права: гражданским, гражданско-процессуальным, трудовым и др. Исключение из этого не составляет и налоговое право.

Представительство в сфере налогообложения имеет своей целью совершение представителем от имени и в интересах представляемого юридически значимых действий, которые создают, изменяют или прекращают права и обязанности в рассматриваемой отрасли права.

По своей правовой природе исследуемый институт берёт своё начало в гражданском праве, что прямо закреплено в ст.ст. 27 и 29, а также общей нормой п.1 ст. 11 НК РФ. В частности это проявляется в:

- 1) субъектном составе;
- 2) основаниях возникновения;
- 3) порядке оформления представительных отношений;
- 4) комплексе прав и обязанностей представляемого, представителей друг с другом и по отношению к третьими лицами.

Поэтому заслуживает поддержки вывод Э.Д. Соколовой о том, что носящие властный характер отношения по поводу налогообложения на определенном направлении с момента вступления в них представителя налогоплательщика приобретают черты гражданского правоотношения, поскольку их участники имеют права и обязанности, предусмотренные нормами гражданского права [32, с. 44–46].

Несмотря на такую тесную связь с цивилистикой, налоговое представительство выработало свои специфические особенности и черты.

Во-первых, статьей 29 НК РФ сформулировано особое требование, предъявляемое к личности представителя. Так, для предупреждения конфликтов государственных и частных интересов таким лицом не могут быть должностные лица налоговых органов, таможенных органов, органов внутренних дел, судьи, следователи и прокуроры [19].

Во-вторых, налоговое право не предусматривает возможности фактического представительства, когда полномочие представителя может также явствовать из обстановки, в которой он действует [19]. Закрепление указанного института противоречило бы принципам и существу налогового права.

На сегодняшний день в правоприменении часто возникают вопросы, связанные с отношением лиц к уполномоченным и законным представителям [18], надлежащим оформлением и осуществлением [33] полномочий представительства и другими элементами функционирования данного института. Всё это ещё раз свидетельствует о несовершенстве норм и необходимости проведения дальнейшего изучения указанной проблемы, окончательное решение которой находится в исключительном ведении законодателя.

Этот перечень можно продолжать и далее. При этом стоит отметить, что в связи с наличием различного рода нюансов и особенностей, характерных для каждого термина, для любого из них возможно написать не одну научную статью и публикацию.

В водовороте юридических событий и явлений, в условиях стремительно развивающейся правотворческой деятельности и в многообразном правоприменительном

процессе юристы всё чаще и чаще соприкасаются с проблемой гражданско-правовой терминологии в контексте налогового законодательства, что позволяет нам говорить об актуальности этого вопроса в современной налоговой системы Российской Федерации.

Многочисленные и довольно частые изменения и дополнения Налогового кодекса РФ позволяют говорить о динамичности как самого налогового законодательства, так и о подвижности точек соприкосновения с другими отраслями права, в том числе с гражданским. Поэтому необходимость создания гибкого инструментария правового регулирования в сфере налогообложения (особенно в рассмотренных нами примерах, когда решение вопроса в сфере налогообложения отдаётся на усмотрение правоприменителя) с учётом специфики взаимодействия отраслей должна послужить поводом к дальнейшим научным исследованиям в данном направлении.

Литература:

1. Чекалов, С. С. К вопросу о связи гражданского и налогового права // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 8.
2. Карасева (Сенцова) М. В. Термины гражданского права в налоговом законодательстве и правоприменении // *Закон*. 2013. № 6.
3. Карасева, М. В., Богач Р. Налогово-правовая терминология в контексте гражданского законодательства России и Чехии // *Финансовое право*. 2015. № 4.
4. Фёдорова, Т. Л. Современный словарь иностранных слов. М. 2013.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2003 № 12-П // *Собрание законодательства РФ*. 28.07.2003. № 30. Ст. 3100.
6. Определение КС РФ от 4 июня 2007 г. № 320-О-П // *Собрание законодательства РФ*. 09.07.2007. № 28. Ст. 3479;
7. Постановление КС РФ от 23 декабря 2009 г. N 20-П // *Собрание законодательства РФ*. 04.01.2010. № 1. Ст. 128.
8. Карасева (Сенцова) М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права: понятие и формы проявления // *Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы Международной научно-практической конференции*. Воронеж. 2012. С. 203–205.
9. Овсянников, С. В. Формы и предел взаимодействия гражданского и налогового права // *Вестник ВАС РФ*. 2009. № 1.
10. Рябов, А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика): монография. М., 2014 [электронный документ] URL: [http:// base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=СМВ; n=17748](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=СМВ; n=17748). (дата обращения 15.01.2016).
11. Кустова, М. В. Пределы использования гражданско-правовых понятий и институтов при применении законодательства о налоге на доходы физических лиц // *Закон*. 2009. № 1.
12. Ядрихинский, С. А. Частноправовые конструкции в налоговом праве: возможность и необходимость // *Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений*. Воронеж, 2012.
13. Демин, А. В. *Налоговое право России*. Красноярск, 2006.
14. Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008.
15. Кучерявенко, Н. П. *Курс налогового права: в 6 т. М., 2009. Т. 2. Общая часть*.
16. Винницкий, Д. В. *Российское налоговое право: проблемы теории и практики*. СПб., 2003.
17. Чельшев, М. Ю., Петрушкин В. А. Гражданско-правовая терминология в иных отраслях права // *Вестник ФАС Московского округа*. 2010. № 4.
18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // *Собрание законодательства РФ*. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.
19. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // *Собрание законодательства РФ*. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.
20. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1999 г. N 41/9 // *Российская юстиция*. № 8. 1999.

21. Дело № 2—258/2015 (2—3001/2014;) ~ М-3102/2014 от 9 февраля 2015 г. // Текущий архив Иркутского районного суд Иркутской области.
22. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 N 24-П // Собрание законодательства РФ. № 42. 19.10.1998. Ст. 5211.
24. Савсерис, С. В. Категория «недобросовестность» в налоговом праве. М., 2007.
25. Белов, В. А. Злоупотребление правом в налоговой сфере // Арбитражная практика. 2002. № 1 (10).
26. Кривошеев, И. А. Злоупотребление в налоговом праве и соотношение с понятием недобросовестности // Финансовое право. 2010. № 2.
27. Месропян, Ю. Г. К вопросу о соотношении принципа добросовестности и злоупотребления правом в налоговой сфере // Финансовое право. 2008. № 5.
28. Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 53 // Вестник ВАС РФ. № 12. декабрь, 2006.
29. Нагорная, Э. Н. Налоговые споры: оценка доказательств в суде. М., 2009.
30. Трофимов, С. В. Правовая категория «объект налогообложения» в нормах Налогового кодекса РФ // СПС КонсультантПлюс. 2015.
31. Волкова, Н. Н. Рецепция гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве // СПС КонсультантПлюс. 2015.
32. Соколова, Э. Д. Финансовая система России: дискуссионные проблемы в юриспруденции // Ежегодник МАФП. 2005 год: сб. науч. работ. М., 2006.
33. Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2004 № 41-О // Экономика и жизнь. № 20. 2004.

Специфика правового регулирования исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации

Шевелько Дмитрий Александрович, аспирант

Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

В докладе рассматриваются вопросы исполнения расходных обязательств с точки зрения законодательства субъектов Российской Федерации. Автором сформулированы выводы о правовой урегулированности исполнения расходных обязательств в субъектах российской Федерации.

Ключевые слова: исполнение, расходные обязательства, субъекты Российской Федерации, лимиты бюджетных ассигнований, бюджетная роспись, расходы бюджета.

Стадия исполнения расходных обязательств анализируемых субъектов Российской Федерации начинается после вступления в законную силу закона субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период. Как уже неоднократно было отмечено в научной литературе [1, с 95], с момента вступления в силу указанного закона все расходные обязательства, которые предусмотрены им, автоматически трансформируются в бюджетные обязательства субъекта Российской Федерации.

Бюджетное законодательство Российской Федерации и анализируемых субъектов не позволяет напрямую исполнять расходные обязательства субъекта Российской Федерации после вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

Исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством основывается на основополагающих правовых догмах, которые необходимо отметить.

Во-первых, это принцип безусловного исполнения действующих расходных обязательств. Он является ключевым при осуществлении бюджетного процесса как на территории России, так на территориях субъектов Российской Федерации.

Применительно к субъектам Российской Федерации под данным принципом в научной литературе [4, с.2] принято считать правовую конструкцию, что правовой акт о бюджете не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других законодательных актов, затрагивающих расходные обязательства субъектов Российской Федерации, и тем более — лишать их юридической силы.

Во-вторых, это кассовое исполнение бюджета субъекта Российской Федерации. Основу кассового исполнения бюджета составляет принцип единства кассы, а также конституционные положения, закрепляющие разграничение бюджетных полномочий между Российской

Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления по формированию и исполнению соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [2, ст. 28,32].

После принятия бюджетных документов и доведения лимитов бюджетных обязательств возникают бюджетные процедуры исполнения бюджета субъекта Российской Федерации по расходам. Во всех анализируемых субъектах Российской Федерации предусмотрена единая процедура исполнения бюджета по расходам, которая предусматривает следующие стадии [3]:

- 1) принятие бюджетных обязательств;
- 2) подтверждение денежных обязательств;
- 3) санкционирование оплаты денежных обязательств;
- 4) подтверждение исполнения денежных обязательств.

Все стадии исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации по своей сути повторяют исполнение бюджетных обязательств субъектов Российской Федерации. Исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации осуществляется за счет казначейского исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляемого на базе территориальных органов Федерального казначейства Российской Федерации.

Исполнение первой стадии — принятие бюджетных обязательств/расходных обязательств субъекта Российской Федерации, получатель средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляет в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.

В соответствии с законами анализируемых субъектов Российской Федерации получатель средств бюджета субъекта Российской Федерации принимает бюджетные (расходные) обязательства путем заключения договоров, контрактов с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением [5].

Отличием принятия бюджетных (расходных) обязательств субъектов Российской Федерации от аналогичного процесса на федеральном уровне является факт разграничения полномочий между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, как уже было отмечено в главе 1 настоящего Исследования, могут заключать договоры и контракты с физическими и юридическими лицами только по предмету совместного ведения, ведения субъекта Российской Федерации или по переданным полномочиям от Российской Федерации.

Вторая стадия исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации заключается в том, что получатель средств бюджета субъекта Российской Федерации подтверждает обязанность оплатить за счет средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий, в соответствии с платежными документами.

На второй стадии начинается дальнейшая трансформация расходного обязательства в бюджетное обязательство и, в конечном счете, в денежное обязательство. Таким образом, денежное обязательство представляет собой конечную стадию исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

В рамках третьей стадии исполнения расходных обязательств в части анализируемых субъектов Российской Федерации предусмотрена обязанность финансового органа по учету расходных обязательств, вытекающих из государственных контрактов, договоров и иных расходных обязательств на основании представленных бюджетным учреждением оригинала государственного контракта, договора или иного расходного обязательства, а также расшифровки к контракту, договору, иному расходному обязательству. Такой учет осуществляется в автоматизированных системах.

Санкционирование оплаты денежных обязательств происходит путем проставления соответствующей записи на платежное поручение на оплаты. В законодательстве анализируемых субъектов Российской Федерации главные распорядители средств бюджета проводят контроль за подведомственными распорядителями и внутренний контроль, направленный на проверку [7]:

- 1) идентичность электронного и бумажного экземпляров поручений на оплату расходов (сводных реестров по пакетной обработке поручений на оплату расходов);
- 2) соответствие подписей и оттиска печати на поручении на оплату расходов подписям и оттиску печати из карточки с образцами подписей и оттиска печати получателя средств бюджета;
- 3) целевое использование средств бюджета;
- 4) соответствие принятых получателем средств бюджета денежных обязательств доведенным лимитам бюджетных обязательств;
- 5) соблюдение установленных правил расчетов, правильность указания реквизитов платежей;
- 6) выполнение получателем бюджетных средств условий финансирования конкретных расходов;
- 7) соответствие условий заключенных государственных контрактов и договоров при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) представленным платежным и иным документам, необходимым для совершения расходов;
- 8) наличие документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Итогом санкционирования оплаты денежных обязательств является проставление разрешительной подписи (визы, надписи) на платежном поручении, которое направляется в территориальный орган Федерального казначейства Российской Федерации.

Территориальный орган Федерального казначейства Российской Федерации ежедневно на основании проверенных и имеющих разрешительную надпись сводных реестров поручений на оплату расходов в пределах ли-

митов бюджетных обязательств, действующих в текущем финансовом году, предельных объемов финансирования главного распорядителя бюджетных средств формирует реестры финансирования на оплату расходов за день [6].

Перечислением денежных средств территориальным органом Федерального казначейства Российской Федерации на счет физического или юридического лица завершает исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации.

Бюджетные процедуры исполнения расходных (бюджетных) обязательств по своему содержанию аналогичны процедурам исполнения расходных обязательств Российской Федерации. Это обусловлено принципами единства бюджетной системы Российской Федерации, а также единством кассы. В анализируемых субъектах Российской Федерации содержание и объем бюджетных процедур различается. Это касается: процедуры проверки поручений на оплату расходных обязательств, сроков исполнения денежных обязательств, особенностей проведения конкурсных процедур.

В процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации возникает необходимость в изменении расходных обязательств субъектов Российской Федерации: как изменение данных уже имеющихся расходных обязательств, так и появление вновь принятых расходных обязательств субъекта Российской Федерации. При этом для правового оформления таких изменений требуется обновление данных реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Все изменения расходных обязательств Российской Федерации находят свое отражения в изменениях, которые вносятся в закон о бюджете субъекта Российской Федерации. Анализируемые субъекты Российской Федерации в среднем за один финансовый год принимают в среднем 3,4 закона об изменении закона о бюджете.

В законодательстве анализируемых субъектов Российской Федерации по-разному регулируется порядок внесения изменения (обновления) данных реестра расходных обязательств. В основном можно выделить три варианта обновления реестра расходных обязательств:

1) систематическое обновление данных по мере изменения оснований возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации (законов, договоров и соглашений) [8, с. 167];

2) обновление реестра расходных обязательств несколько раз в году (до трех раз);

3) обновление реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации только на этапах бюджетного процесса.

Законодательством анализируемых субъектов Российской Федерации предусмотрен порядок внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете. В отношении бюджетных (расходных) обязательств это касается следующих случаев [3]:

— в случае перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных для исполнения публичных нормативных обязательств, — в пределах общего объема указанных ассигнований, утвержденных законом субъекта Российской Федерации о бюджете на их исполнение в текущем финансовом году, а также с его превышением не более чем на 5–10 процентов за счет перераспределения средств, зарезервированных в составе утвержденных бюджетных ассигнований;

— в случае изменения функций и полномочий главных распорядителей (распорядителей), получателей бюджетных средств, а также в связи с передачей государственного имущества;

— в случае перераспределения бюджетных ассигнований, предоставляемых на конкурсной основе;

— в случае перераспределения бюджетных ассигнований между текущим финансовым годом и плановым периодом в пределах предусмотренного законом субъекта Российской Федерации о бюджете общего объема бюджетных ассигнований главному распорядителю бюджетных средств на оказание государственных услуг на соответствующий финансовый год;

— в случае получения субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов и безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, имеющих целевое назначение, сверх объемов, утвержденных законом субъекта Российской Федерации о бюджете, а также в случае сокращения (возврата при отсутствии потребности) указанных средств;

— в случае изменения типа государственных учреждений и организационно-правовой формы государственных унитарных предприятий;

— в случае увеличения бюджетных ассигнований текущего финансового года на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежавших в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном финансовом году, в объеме, не превышающем остатка не использованных на начало текущего финансового года бюджетных ассигнований на исполнение указанных государственных контрактов в соответствии с требованиями, установленными БК РФ.

Исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации по типу процесса идентично исполнению расходных обязательств на федеральном уровне. На основе принципа самостоятельности бюджетов субъекты Российской Федерации имеют самостоятельные полномочия по определению специфики и правового наполнения утверждения сводной бюджетной росписи, ведения доведения лимитов бюджетных обязательств, бюджетных процедур исполнения расходных обязательств. Вместе с тем, самостоятельность субъектов Российской Федерации проявляется в рамках функционирования общих рамок исполнения расходных обязательств, установленных Российской Федерации и что является реализацией статьи 5 Конституции Российской Федерации.

Литература:

1. Бабкова, Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бабкова Юлия Борисовна; [Место защиты: Рос. акад. правосудия]. — Москва, 2010. 199 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: по сост. на 1 января 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.
3. Бюджетный кодекс Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 29.05.2004 № 35-ЗРТ: принят ГС РТ 28.04.2004: по сост. на 1 января 2016 г. // «Республика Татарстан», № 113, 05.06.2004.
4. Васянина, Е. Л. Проблемы реализации принципа безусловного исполнения расходных обязательств по бюджетному законодательству РФ и в практике российских судов // Информационно-правовая база «Косультант-Плюс».
5. О бюджетном процессе в Мурманской области: закон Мурманской области от 11.12.2007 № 919–01-ЗМО: принят Мурманской областной Думой 29.11.2007: по сост. на 1 января 2016 г. // «Мурманский Вестник», № 238, 14.12.2007, с. 4–6
6. О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства: приказ Казначейства России от 29.12.2012 N 24н (Зарегистрировано в Минюсте России 17.04.2013 N 28164) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 20, 20.05.2013.
7. Об утверждении Инструкции о порядке ведения лицевых счетов получателей бюджетных средств, утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств, санкционирования и оплаты денежных обязательств за счет средств бюджета Санкт-Петербурга: распоряжение Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга от 26.04.2001 № 45-р: по сост. на 1 января 2016 г. // «Вестник Администрации Санкт-Петербурга», № 6, 29.06.2001.
8. Сафина, А. В. Реализация федеральной практики внедрения и использования инструментов БОР в субъектах РФ на примере Республики Татарстан / А. В. Сафина, Н. Г. Вагизова // Вестник Казанского технологического университета. — 2012. — Т. 15. — № 3. — с. 165–169.

8. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Правовое регулирование страховой деятельности в РФ

Меженская Мария Сергеевна, магистрант;

Потапова Алена Николаевна, кандидат исторических наук, доцент, научный руководитель

Оренбургский государственный аграрный университет

В современной России, в условиях развития общественных отношений, возрастает роль страхования в жизни общества и, соответственно, развитие отечественного страхового рынка. Для успешного функционирования страхового рынка необходимо создание эффективной системы государственного регулирования страховой деятельности, а также совершенствование нормативно-правовой базы в области страхового дела.

Проблема правового регулирования страховой деятельности очень актуальна в современном обществе. Это обусловлено рядом причин. Во-первых, с каждым годом возрастает роль и значение страхования в жизни общества. Это связано с тем, что граждане стараются обезопасить себя от несчастного случая, который может произойти в любой момент с каждым из нас, а, во-вторых, существующая законодательная база в области страхования, не в полной мере защищает интересы потребителей страховых услуг. Многие потенциальные потребители не доверяют страховым компаниям и считают их услуги недостаточно законными и качественными, так как права страхователей на протяжении длительного времени не учитывались.

Эффективное функционирование страхового рынка в России зависит, в первую очередь, от наличия необходимой нормативно-правовой базы. Страховая деятельность в Российской Федерации регулируется достаточно большим количеством законодательных актов: Гражданский Кодекс РФ, федеральные законы («Об организации страхового дела в Российской Федерации», «О медицинском страховании граждан в РФ», «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»), указы Президента РФ («Об обязательном личном страховании пассажиров», «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования»), постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации («О порядке проведения обязательного государственного личного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел»), нормативно — правовые акты Министерства финансов, Министерства экономиче-

ского развития, а также приказы и инструкции Центрального Банка Российской Федерации.

В соответствии с Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», страхование представляет собой отношения по защите интересов физических и юридических лиц при наступлении страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков [1]. Данный закон направлен на усовершенствование и урегулирование отношений, связанных с организацией страхового дела в Российской Федерации.

В международной практике выделяют два основных подхода к государственному регулированию страхового рынка. Каждый из подходов реализуется в рамках определенной системы права — «континентальной» и «англо-американской».

Система «континентального» права (существующая в Германии, Франции, Италии, Испании, Японии и других странах) основана на строгой законодательной регламентации деятельности субъектов рынка, при этом основными источниками права являются законы и кодексы. В рамках континентальной системы права действует модель жесткого регулирования страхового дела, характеризующаяся детальной регламентацией всех сторон деятельности страховщиков и систематическим контролем за соблюдением законодательства при проведении страховых операций.

В «англо-американской» системе права (которая действует в США, Великобритании, Австралии, Канаде и других странах) закон не является единственным источником права. Наряду с основным законом важную роль играет судебный прецедент. Большинство сторон хозяйственной жизни не кодифицировано. Законодательство определяет наиболее общие условия, правовые рамки экономической деятельности, без детальной регламентации, отсутствует жесткая регламентация страховых операций, утверждение страховых тарифов и т.п. [2].

Рассмотрев модели правового регулирования страхового дела, предлагаемые зарубежной практикой, можно сделать вывод о том, что для развития страховой деятельности в Российской Федерации можно заимствовать определенные методы регулирования у других стран, но

необходимо учитывать специфику развития российского страхового дела.

Эта специфика заключается в том, что страховой рынок в России сложился сравнительно недавно. Также российский страховой рынок характеризуется низким уровнем платежеспособного спроса (это связано с низкими доходами значительной части российского населения, слабое развитие среднего класса и т.д.)

Так как нормативно-правовое регулирование в Российской Федерации осуществляется множеством актов, полагаем, что одним из направлений развития правового регулирования страховой деятельности может стать создание единого комплексного документа в сфере страхования. Этот документ может быть представлен в виде Страхового кодекса Российской Федерации, который «соберёт» воедино все нормы страхового законодательства и будет способствовать достаточному регулированию страховой деятельности, обеспечит стабильность страховых правоотношений между участниками страхового рынка, а также будет достигнута надлежащая устойчивость страховой деятельности.

Необходимо отметить, что развитие рынка страховых услуг сдерживает проблема законодательного порядка. И именно это приводит к серьёзным трудностям при реализации прав застрахованного лица. Одной из причин всего этого является отсутствие достаточных исследований в области страхового дела. Надлежащие исследования позволят решить основную задачу государства в области страхования — совершенствование страхового законодательства. Это совершенствование должно происходить с учетом задач внутреннего регулирования страхового рынка, требований европейского страхового нормативно-правового поля, в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию, освоение новых страховых продуктов и видов страхования, подготовка и переподготовка кадров для страхового бизнеса.

Рассмотрев правовое регулирование страхования в РФ можно сделать вывод о том, что страхование является необходимой общественно полезной деятельностью, при которой организации и граждане могут заранее застраховать себя от неблагоприятных последствий, а также свое имущество от различных воздействий. Законодательство о страховой деятельности складывается из норм Граж-

данского Кодекса РФ, Федеральных законов РФ, Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, приказов и инструкций, которые издают федеральные органы по надзору за страховой деятельностью. В процессе правоприменительной практики оказывается, что большинство населения страны недостаточно знакомо с законодательной базой в области страхования, а также со своими правами и обязанностями. Это говорит о правовой безграмотности населения. Решение этой проблемы возможно только с взаимодействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений, а также с помощью средств массовой информации. Формирование юридически грамотного населения будет способствовать развитию рынка страховых услуг.

Важно отметить, что с каждым годом роль страховых организаций стремительно возрастает и развитие российского рынка страховых услуг напрямую зависит от состояния нормативно-правовой базы, которая обеспечивает функционирование этого сегмента экономики. Следует также не забывать, что главным источником функционирования страхового рынка является страхователь, который формирует спрос на страховые услуги, поэтому для совершенствования работы страховых компаний и повышения их эффективности необходимо вмешательство государства с целью регулирования прав участников страхового рынка.

Подводя итог всему вышесказанному, важно отметить, что основными задачами государства должно стать решение следующих задач:

Во-первых, необходимо формирование законодательной базы рынка страховых услуг, которая бы соответствовала современным требованиям;

Во-вторых, необходимо создание единого документа по регулированию страховой деятельности

И, в-третьих, необходимо создание стабильного и эффективного механизма государственного регулирования за страховой деятельностью.

Решение этих проблем и будет способствовать эффективному развитию рынка страховых услуг, так как страховые отношения являются социально, экономически значимыми как для граждан РФ, так и для государства в целом.

Литература:

1. Закон РФ от 27.11.1992 N 4015—1 (ред. от 13.07.2015) «Об организации страхового дела в Российской Федерации»
2. Балынин, И. В. Нормативно-правовое регулирование страховой деятельности в Российской Федерации и за рубежом. Theoretical & Applied Science. 2015. № 7 (27). с. 110—117.
3. Косаренко, Н. Н. Государственно-правовое регулирование страховой деятельности страховщиков в Российской Федерации. Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 1 (32). с. 110—113.
4. Сухомлинова, Н. В. Правовое регулирование страховой деятельности в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. № 2. с. 88—95.
5. Филичкин, А. И., Савина Т. Н. Правовое обеспечение страхового рынка России. Системное управление. 2011. № 1 (10). с. 1.

Существенный пробел законодательного регулирования деятельности сетевых организаций в электроэнергетике

Семенович Кристина Сергеевна, аспирант
Санкт-Петербургский государственный университет

Автор приходит к выводу, о том, что законодательство об электроэнергетике требует действительного продолжения реформ, легально завершившихся в 2011 г. Фактически переходный период реформирования электроэнергетической отрасли РФ не был завершен, законодателем оставлены пробелы, выявляемые правоприменительной практикой. Естественно-монопольные виды деятельности в электроэнергетике необходимо урегулировать исчерпывающим образом, во избежание нарушения прав и законных интересов потребителей электрической энергии.

Ключевые слова: электроэнергетика, сетевые организации, публичный договор, передача электрической энергии, технологическое присоединение.

Ведущей отраслью Российской Федерации является энергетическая отрасль, охватывающая производство, передачу, сбыт и использование различных видов энергии. «Энергетический сектор обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей национального хозяйства, способствует консолидации субъектов Российской Федерации, во многом определяет формирование основных финансово-экономических показателей страны. Эффективное его использование создает необходимые предпосылки для вывода экономики страны на путь устойчивого развития, обеспечивающего рост благосостояния и повышение уровня жизни населения» [1]. Базовым разделом энергетики России признается электроэнергетика, «обеспечивающая электрификацию страны на основе расширения производства и использования электрической энергии» [2]. Легальное определение электроэнергетики приводится в Федеральном законе от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [3] (далее — Закон об электроэнергетике), в котором она определяется как отрасль экономики РФ, включающая в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии.

Передача электрической энергии от производителя до потребителя является одной из «основных задач» [4, с. 630] электроэнергетики. Электроснабжение потребителей в советский период осуществлялось на основании единого договора на пользование электрической энергией, заключаемого с энергоснабжающей организацией Министерства энергетики и электрификации СССР. «Отпуск» электроэнергии, предусмотренный договором на пользование электрической энергией, включал в себя обязательства энергоснабжающей организации по сбыту и передаче электрической энергии, которые выполнялись без привлечения третьих лиц. Перестройка политической системы России и преобразования в экономике страны затронули в значительной мере и электроэнергетическую сферу. Резкое падение объемов инвестиций в электро-

энергетику, моральное и физическое старение основных фондов отрасли привели к резкому снижению эффективности работы существовавшей модели электроснабжения. Вновь созданному государству, обладающему значительным технологическим и научным потенциалом в электроэнергетике, требовались глобальные изменения сложившейся системы экономических отношений и проведение структурной реформы электроэнергетики для полноценного удовлетворения энергетических потребностей населения и максимально востребованного участия на мировом рынке электроэнергии. В целях повышения экономической эффективности отрасли в 2001 г. Правительство РФ утвердило Основные направления реформирования электроэнергетики РФ [5]. В этом программном документе была определена концепция предстоящей реформы электроэнергетики. По итогам реформы предполагалось формирование полноценных конкурентных оптового и розничных рынков электроэнергии, достижение высокого уровня конкуренции в секторах производства и сбыта электроэнергии. Начало реформы электроэнергетической отрасли ознаменовалось принятием в 2003 г. Закона об электроэнергетике и вспомогательного Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» [6]. В ходе реформы произошло разделение естественно-монопольных — передачи электроэнергии и оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, и потенциально конкурентных секторов — производства и сбыта электрической энергии. Правовые отношения по электроснабжению потребителей были разделены на отдельные гражданско-правовые сделки в части сбыта и передачи электрической энергии. В связи с недостаточностью финансирования, во избежание увеличения цен на электроэнергию, в деятельность работы организаций, оказывающих услуги по передаче электроэнергии, также

были введены дополнительные условия, предваряющие заключение основных договоров с поставщиками электрической энергии. Период реформирования предполагалось завершить к 1 января 2011 г. В литературе [7, с. 17] подчеркивается, что фактически переходный период реформирования не был завершен, так как не были достигнуты основные цели проведенных реформ. С точки зрения производства и передачи электрической энергии, проведенные реформы, по сравнению с советской моделью, коренным образом не изменили технологию производства и передачи электрической энергии. Законодательство в сфере электроэнергетики практически продолжает изменяться, усложняются взаимоотношения потребителей с поставщиками электрической энергии. В то же время, явные недостатки, допущенные при законодательной регламентации функционирования электроэнергетической сферы, остаются без внимания.

Услуги по передаче электрической энергии, в силу Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» [8], отнесены к естественнo-монопольным видам деятельности. Указанные услуги представляют собой комплекс организационно и технологически связанных действий, в том числе по оперативно-диспетчерскому управлению, которые обеспечивают передачу электрической энергии через технические устройства электрических сетей в соответствии с обязательными требованиями, утвержденными законодательством в сфере электроэнергетики. Субъектами, оказывающими услуги по передаче электрической энергии, являются сетевые организации, владеющие на праве собственности или на ином установленном федеральными законами основании объектами электросетевого хозяйства. Услуги по передаче электрической энергии предоставляются лицам, владеющим устройствами, объектами электроэнергетики, технологически присоединенными к электрической сети. Деятельность по передаче электрической энергии выполняется сетевой организацией на основании договора возмездного оказания услуг. Договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии отнесен законодателем к категории публичных договоров. Сетевая организация не может отказать обратившемуся потребителю в заключении договора, при наличии возможности предоставления услуг по передаче электрической энергии. При необоснованном уклонении сетевой организации от заключения публичного договора, потребитель, в соответствии со ст. 445 Гражданского Кодекса РФ [9], вправе обратиться в суд с требованием о понуждении к заключению договора. Обязательства сетевых организаций, связанные с передачей электрической энергии, реализуются с учетом принципа недискриминационного доступа, который предполагает «обеспечение равных условий предоставления указанных услуг их потребителям независимо от организационно-правовой формы» [10, с. 141]. Одному потребителю не могут предоставляться преференции перед другими и условия договоров должны быть одинаковыми для всех потребителей. Так, Постановлением Правительства РФ от 27 декабря

2004 г. № 861 [11] утверждены Правила заключения и исполнения договоров возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии, регламентирующие единые, существенные условия указанных договоров, обязательные для включения в согласованный договор.

Договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии в литературе [12, с. 191] относят к вспомогательным договорам в сфере электроэнергетики, являющимся по существу предпосылкой заключения основных договоров по сбыту электроэнергии. «Существенным признаком вспомогательного договора является то, что он не приводит к достижению конечных хозяйственных (экономических) целей сторон, а выступает только необходимым условием для реализации основного договора» [13, с. 38]. Между тем, заключение договора возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии обуславливает отдельный технологический процесс и имеет самостоятельную правовую цель в виде обеспечения поступления приобретаемой электроэнергии до потребителя. Реализация указанного договора находится в непосредственной зависимости от договоров энергоснабжения, купли-продажи электрической энергии, заключенных со сбытовыми организациями. Данные договоры, имеющие единую основную правовую цель в виде электропотребления, но обеспечивающие разные процессы в электроэнергетике, следует, скорее, признать взаимосвязанными сделками.

По общему правилу, договор возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии не может быть заключен ранее заключения договора об осуществлении технологического присоединения энергопринимающих устройств юридических и физических лиц к электрическим сетям. Договор об осуществлении технологического присоединения заключается между сетевой организацией и обратившимся к ней лицом и носит однократный характер. Технологическое присоединение направлено на установление фактического, физического контакта между энергоустановками. Процедура технологического присоединения регламентируется Правилами технологического присоединения и «в укрупненном виде» [14, с. 38] представляет собой императивно определенную очередность взаимосвязанных действий сетевой организации и лица, намеренного получать электрическую энергию, отправной точкой которой является подача заявки на технологическое присоединение и завершающаяся составлением документов, подтверждающих доступ к объектам электросетевого хозяйства.

Соглашение об осуществлении технологического присоединения в системе договоров, заключаемых в электроэнергетике, относится к группе договоров, «заключаемых в процессе осуществления доступа к сетям и услугам по передаче электрической энергии» [40, с. 40]. Технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям сетевой организации — «промежуточная цель» [15] в процессе электроснабжения. Договоры с поставщиками электрической энергии не могут

быть заключены ранее заключения договора об осуществлении технологического присоединения. Предпосылкой оформления отношений по передаче электрической энергии, является техническая возможность удовлетворить потребности потребителя. Факт технологического присоединения является тем условием, при наличии которого гражданские правоотношения с поставщиками электрической энергии, сбытовыми, сетевыми организациями «приходят в движение» [16, с. 27]. «Без присоединения к сетям технически невозможно получить электроэнергию» [17, с. 368], поэтому договор технологического присоединения следует отнести к вспомогательным договорам, заключаемым в процессе электроснабжения. Сетевая организация вправе отказать потребителю в заключении договора возмездного оказания услуг по передаче электрической энергии в отсутствие заключенного договора о технологическом присоединении, так как доступ к электросети потребителем не обеспечен.

Публичный характер договора оказания услуг по передаче электрической энергии направлен также на реализацию основного принципа организации розничных рынков в электроэнергетике, согласно которому субъекты рынков свободны в выборе контрагентов по договорам. Сетевая организация не вправе отказать потребителю в заключении договора в связи с выбором потребителем определенной сбытовой организации. Однако в законодательстве не существует аналогичного запрета для сетевой организации в процессе заключения договора технологического присоединения. Следует обратить внимание на соответствующую правоприменительную практику.

Так, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области было рассмотрено дело № АМЗ-66/2013 [18] по признакам нарушения Сетевой организацией п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [19], выразившимся в необоснованном уклонении от заключения с заявителем договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям энергопринимающих устройств на принадлежащих заявителю земельных участках.

Заявитель обратилась в Сетевую организацию с заявкой об осуществлении технологического присоединения своих энергопринимающих устройств к электрическим сетям. Сетевая организация на эту заявку ответила отказом со ссылкой на Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических

и дачных некоммерческих объединениях граждан» [20], согласно которому, по мнению Сетевой организации, энергообеспечение члена садоводческого некоммерческого товарищества (далее — СНТ) должно производиться исключительно силами СНТ. Названным федеральным законом не установлено обязанности граждан-собственников земельных участков, расположенных на территории садоводческого объединения граждан, осуществлять технологическое присоединение исключительно к сетям товарищества и посредством последнего обеспечивать потребление электроэнергии. Законодательство устанавливает лишь право пользования инфраструктурой СНТ. Иными нормативными правовыми актами также не установлена обязанность владельца садового участка обращаться к садоводческому некоммерческому объединению граждан, адрес которого указан в свидетельстве о праве собственности на участок, за осуществлением технологического присоединения. Комиссия Калининградского УФАС решила, что Сетевая организация необоснованно уклоняется от заключения договора об осуществлении технологического присоединения и, как следствие, от поставок соответствующего товара от выбранного Заявителем контрагента по договору энергоснабжения, купли-продажи электрической энергии.

Не оспоренным отказом от заключения договора технологического присоединения сетевая организация, в отсутствие прямого запрета, может воспрепятствовать реализации принципа свободы выбора контрагентов по договорам. Отсутствие четкого законодательного запрета на отказ сетевой организации от заключения договора технологического присоединения в связи с выбором потребителем определенной сбытовой организации, свидетельствует о недостаточном законодательном регулировании деятельности субъекта естественной монополии. Несмотря на легальное окончание периода реформирования электроэнергетической отрасли, установившаяся несовершенная структура правовых отношений субъектов электроэнергетики свидетельствует о необходимости действительного продолжения реформ. Деятельность в сфере электроэнергетики требует взаимосвязанного правового регулирования. Любой выявленный правоприменительной практикой недостаток законодательной регламентации процесса электроснабжения, влекущий за собой нарушение прав и законных интересов потребителей электроэнергии, должен быть устранен путем восполнения оставленного пробела.

Литература:

1. Об Энергетической стратегии России на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 28 ноября 2003 г. № 1234-р // Собр. законодательства РФ, 2003—36 — ст. 3531 — утратил силу;
2. ГОСТ Р 53905—2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Энергосбережение. Термины и определения. утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 9 ноября 2010 г. № 350-ст [электронный ресурс] / СПС Консультант плюс (01.01.2016);
3. Об электроэнергетике: федер. закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства РФ, 2003.— 13 — ст. 1177;

4. Прохоров, А. М. Большая Советская Энциклопедия т 1–30 / под ред. А. М. Прохорова. М. 1972. Т 7–630 с.;
5. О реформировании электроэнергетики Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11 июля 2001 г. № 526 // Собр. законодательства РФ, 2001. — 29, ст. 3032;
6. Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»: фед. закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ // Парламентская газета, 2003–58;
7. Редькин, И. В. Анализ ключевых проблем государственного регулирования электроэнергетики по результатам завершения переходного периода реформы / Энергетическое право — 2013 — № 1 — с. 16–22;
8. О естественных монополиях: фед. закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // Российская газета, 1995–164;
9. Городов, О. А. Договоры в сфере электроэнергетики: научн.практ.пособие / О. А. Городов — М.: Волтерс Клувер, 2007. — с. 140;
10. Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2004 г. № 861 // Российская газета, 2005. — 7;
11. Попондопуло, В. Ф. Система договоров в сфере электроэнергетики // Энергетика и право. Выпуск 2 / Под ред. П. Г. Лахно. М.: Новая правовая культура, 2009. с. 191.
12. Матияшук, С. В. Сетевые организации на розничных рынках электроэнергии: комплексный подход к решению проблемы определения статуса // Законодательство и экономика. 2014. № 4. с. 37–41
13. Смагин, А. В. Договор об осуществлении технологического присоединения как самостоятельная сделка в электроэнергетике: актуальные проблемы // Энергетика и право. — 2013. — № 2. — с. 37–45.
14. Городов, О. А. О системе договоров, заключаемых в отдельных отраслях энергетики // Закон. — 2015. — № 1, с. 38–45;
15. Ушаков, А. Н. Правовые аспекты договора о присоединении сетей электросвязи и оказании услуг по пропуску трафика // Подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2007. Раздел «Комментарии законодательства»;
16. Красавчиков, О. Л. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. с. 27.;
17. Захаров, Ю. Ю. Правовые аспекты реформирования электроэнергетики. М.: Арбитражная практика, 2005. 368 с.;
18. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области от 13 ноября 2013 г. по делу № АМЗ-66/2013 [электронный ресурс] / URL: <http://solution.s.fas.gov.ru/to/kali№i№gradskoe-ufas-rossii/amz-66-2013>;
19. О защите конкуренции: фед. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Российская газета, 2006–162;
20. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: фед. закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ // Российская газета, 1998. — 79.

Научное издание

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

III Международная научная конференция
Краснодар, 2016 г.

Материалы печатаются в авторской редакции

Дизайн обложки: *Е.А. Шишков*

Верстка: *М.В. Голубцов*

Подписано в печать 24.02.2016. Формат 60х90 ¹/₈.
Гарнитура «Литературная». Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 6,96. Уч.-изд. л. 9,69. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии издательства «Молодой ученый»
420029, г. Казань, ул. Академика Кирпичникова, д. 25.