



ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

*Сборник статей по материалам
XXXVIII международной научно-практической
конференции*

№ 6 (38)
Июнь 2014 г.

Издается с марта 2011 года

Новосибирск
2014

УДК 34
ББК 67
В74

Ответственный редактор: Гулин А.И.

Председатель редакционной коллегии:

Андреева Любовь Александровна — канд. юрид. наук, доц. кафедры экономико-управленческих и правовых дисциплин филиала Российского государственного гуманитарного университета, г. Великий Новгород.

Редакционная коллегия:

Калтинская Ольга Евгеньевна — канд. юрид. наук, доц., заведующий кафедры уголовного права и криминологии Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого;

Кириянов Артем Юрьевич — канд. юрид. наук, доц., председатель Исполнительного комитета Российского Союза налогоплательщиков, член-корреспондент РАЕН.

В 74 Вопросы современной юриспруденции / Сб. ст. по материалам XXXVIII междунар. науч.-практ. конф. № 6 (38). Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. 78 с.

Учредитель: НП «СибАК»

Сборник статей «Вопросы современной юриспруденции» включен в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

При перепечатке материалов издания ссылка на сборник статей обязательна.

Оглавление

Секция 1. Гражданское, жилищное и семейное право 5

- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ИСПОЛНИТЕЛЯ ПО ДОГОВОРУ ВОЗМЕЗДНОГО
ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ 5
Казаченок Олеся Павловна

Секция 2. Конституционное право 10

- МЕСТО КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ
В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 10
Дзагурова Мадина Джабраиловна
Карсанов Тимур Казбекович

Секция 3. Международное право 17

- АНАЛИЗ ДЕЛА «КИТАЙ — АНТИДЕМПИНГОВЫЕ МЕРЫ
В ОТНОШЕНИИ БЕСШОВНЫХ ТРУБ
ИЗ НЕРЖАВЕЮЩЕЙ СТАЛИ С ВЫСОКИМИ
ХАРАКТЕРИСТИКАМИ ИЗ ЕС» 17
Амирбекова Алуа Шарипбеккызы

- ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА
ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА НА ТЕРРИТОРИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 32
Гарина Оксана Вячеславовна

- МЕСТО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ
В ЕВРОПЕЙСКОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ПРАВЕ 36
Терехова Татьяна Андреевна

Секция 4. Муниципальное право 42

- ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 42
Андреева Любовь Александровна

- ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ 54
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ
Андреева Любовь Александровна

**Секция 5. Правовые основы государственной
и муниципальной службы** **59**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФРГ 59
Лубенникова Светлана Александровна
Вязовкина Мария Валерьевна

**Секция 7. Финансовое право и финансовая
политика** **70**

ПРИНЦИПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА 70
ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Чигрин Вячеслав Васильевич

СЕКЦИЯ 1.

ГРАЖДАНСКОЕ, ЖИЛИЩНОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЯ ПО ДОГОВОРУ ВОЗМЕЗДНОГО ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Казаченок Олеся Павловна

канд. юрид. наук, доцент кафедры

Гражданского и международного частного права ФГБОУ ВПО

«Волгоградский государственный университет»,

РФ, г. Волгоград

E-mail: o.kazachenok@yandex.ru

LEGAL REGULATION OF RESPONSIBILITY OF THE EXECUTOR UNDER THE CONTRACT OF COMPENSATED PROVIDING OF MEDICAL SERVICES

Kazachenok Olesya

PhD, assistant professor of civil and international private law

"Volgograd State University",

Russia, Volgograd

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена правовому регулированию ответственности исполнителя по договору возмездного оказания юридических услуг. Актуальность темы вызвана значительным повышением количества судебных споров по данной категории судебных дел, в которых неизбежно встает вопрос об основаниях и пределах ответственности исполнителя, а также возможности привлечения к ответственности медицинского учреждения. В статье даются рекомендации по внесудебному порядку урегулирования споров в рассматриваемой сфере.

ABSTRACT

The article is devoted to legal regulation of responsibility of the contractor under the contract of compensated providing of legal services. The relevance of the topic is caused by a significant increase in the number of legal disputes of this category of court cases in which the inevitable question about the grounds and limits of liability of the contractor, as well as the possibility of bringing to responsibility of the medical institution. The article provides recommendations on extra-judicial order of settlement of disputes in this area.

Ключевые слова: возмездное оказание медицинских услуг; ответственность исполнителя; медицинская услуга; врачебная ошибка; досудебное урегулирование спора.

Keywords: paid medical services; the contractor's responsibility; medical service; medical error; pre-trial dispute settlement.

В последние годы договор оказания медицинских услуг становится все более распространенным в отечественной гражданско-правовой практике. Распространение этой разновидности договоров неизбежно влечет и увеличение количества судебных процессов, обусловленных ненадлежащим оказанием медицинских услуг, в связи с чем вопрос об ответственности исполнителя по данному договору приобретает особую актуальность.

В соответствии с пунктом 2 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг под платными медицинскими услугами понимаются медицинские услуги, предоставляемые на возмездной основе за счет личных средств граждан, средств юридических лиц и иных средств на основании договоров, в том числе договоров добровольного медицинского страхования [5, с. 2]. При этом исполнителем является медицинская организация, а потребителем — физическое лицо, намеренное получить или получающее медицинские услуги лично на основании договора.

Необходимо отметить, что права лица, получающего услуги в рамках договора об оказании медицинских услуг можно условно разделить на две группы: права пациента и права потребителя.

Определение качества оказания медицинской услуги — вопрос сложный и во многом субъективный, неразрывно связанный с личностью врача, уровнем его знаний, профессионализма, квалификации. Суду на практике приходится оценивать не само качество медицинской услуги, а действия медицинского учреждения и врача, причинившего вред, в качестве правомерного или неправомерного поведения [4, с. 27].

На основании статьи 98 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинские организации, медицинские работники и фармацевтические работники несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за нарушение прав в сфере охраны здоровья, причинение вреда жизни и здоровью при оказании гражданам медицинской помощи [8, с. 17]. В соответствии с пунктами 31 и 32 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг исполнитель по договору оказания медицинских услуг несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору и обязан возместить вред, причиненный жизни или здоровью пациента в результате предоставления платной медицинской услуги ненадлежащего качества [5, с. 4].

Правовое основание гражданско-правовой ответственности за причинение вреда ненадлежащим оказанием медицинских услуг — нормы главы 59 ГК РФ. На основании статьи 1064 ГК РФ вред подлежит возмещению в полном объеме лицом, его причинившим. Статья 1068 ГК РФ устанавливает ответственность юридического лица за вред, причиненный его работником при исполнении им трудовой функции. Кроме того, в ряде случаев подлежит применению статья 1079 ГК РФ, на основании которой медицинское учреждение должно нести ответственность как владелец источника повышенной опасности (при отнесении отдельных видов медицинских услуг к деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих). Условиями наступления деликтной ответственности медицинского учреждения являются наличие вреда, противоправность поведения причинителя вреда, причинная связь между вредом и противоправным поведением, вина причинителя вреда, а также наличие трудовых отношений между медицинским работником, причинившим вред, и медицинским учреждением. При этом в соответствии со статьями 1095—1096 ГК РФ возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потребителя в результате конструктивных, рецептурных и иных недостатков услуги, а также вследствие предоставления ему недостоверной или недостаточной информации об услуге, осуществляется независимо от вины и факта наличия договорных отношений между исполнителем и потребителем.

Договорная ответственность исполнителя по договору оказания медицинских услуг осуществляется по общим правилам, установленным ГК РФ и Законом о защите прав потребителей [3]. В частности, при нарушении медицинской организацией условий относительно сроков оказания услуги потребитель вправе назначить новый срок оказания

услуги, либо потребовать снижения стоимости услуги, либо потребовать ее исполнения другим медиком, либо отказаться от исполнения договора и потребовать возмещения убытков. При этом из Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг вытекает, что на медицинской организации лежит обязанность по уплате потребителю неустойки. При нарушении исполнителем обязанности по предоставлению потребителю при заключении договора возможности незамедлительно получить информацию об услуге, потребитель вправе потребовать возмещения убытков, обусловленных бесосновательным уклонением от заключения договора, а в случае, если договор заключен, в разумный срок отказаться от его исполнения и потребовать возмещения убытков, и т. д.

Гораздо более сложным представляется вопрос о возмещении вреда, причиненного профессиональной ошибкой медика — так называемой врачебной ошибкой. Дело в том, что истинность и достоверность большинства диагнозов не проверяется, и установить совпадение или расхождение клинического и патологического диагноза зачастую возможно лишь в результате патологоанатомического вскрытия. Кроме того, далеко не все пациенты обращаются за защитой своих прав.

Причины возникновения врачебных ошибок подразделяются на две группы: 1) объективные, возникшие в результате отсутствия надлежащих условий для оказания медицинской помощи, либо отсутствия эффективных методов лечения заболевания, либо тяжелая стадия заболевания и т. п.; 2) субъективные, обусловленные недостаточностью опыта, квалификации медика, его невнимательностью, неправильной интерпретацией лабораторных и инструментальных исследований и др. [7, с. 45].

С точки зрения гражданского права для наступления деликтной ответственности должны совпасть четыре условия: наличие вреда (имущественного или морального), противоправность поведения причинителя вреда, наличие причинно-следственной связи между противоправным поведением и наступившим вредом и вина.

Необходимо иметь в виду, что недостижение эффекта от лечения, на который рассчитывал пациент, само по себе не может рассматриваться в качестве врачебной ошибки, влекущей обязанность медицинского учреждения по возмещению вреда: в случае, если пациент до заключения договора обладал всей необходимой информацией об услуге и отсутствовали обстоятельства, прямо исключающие возможность достижения желаемого результата лечения, то медицинское учреждение не несет ответственности за его ненаступление. Впрочем, отдельные авторы находят этот вопрос дискуссионным [6, с. 35].

При судебном доказывании наличия или отсутствия вины медицинского работника в причинении вреда и, следовательно, решении вопроса о его возмещении важнейшее значение имеют медицинские документы, оформленные медиком в ходе оказания услуг. Ненадлежащее оформление документации толкуется судами в пользу пациента [1, с. 42].

На практике стороны довольно редко используют возможность урегулирования правового конфликта между пациентом и медицинской организацией во внесудебном порядке. Судебные процессы, предание обстоятельств спора огласке негативно сказываются как на экономической деятельности медицинского учреждения, так и на его репутации. Современное отечественное законодательство предоставляет возможность урегулирования подобных конфликтов посредством третейского разбирательства, процедур медиации и посредничества. Указанные механизмы альтернативного разрешения споров, возникающих из договора оказания медицинских услуг, способствуют оперативному и компромиссному урегулированию конфликтов и сохранению репутации лечебно-профилактического учреждения.

Список литературы:

1. Вирченко Ю.А. Условия возникновения деликтной ответственности по компенсации морального вреда, причиненного при оказании медицинских услуг / Ю.А. Вирченко // Медицинское право. — 2011. — № 5. — С. 40—43.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // Российская газета. № 238-239. 08.12.1994.
3. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 02.07.2013) «О защите прав потребителей» // Российская газета. № 8. 16.01.1996.
4. Лебединец О.Н. Проблемы правового регулирования договора возмездного оказания медицинских услуг / О.Н. Лебединец // Социальное и пенсионное право. — 2006. — № 3. — С. 28—29.
5. Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг». Российская газета. № 233. 10.10.2012.
6. Сальгина Е.С. Проблема правового регулирования результата медицинских услуг и ответственности за его недостижение / Е.С. Сальгина // Медицинское право. — 2012. — № 6. — С. 35—38.
7. Стеценко С.Г. Врачебные ошибки и несчастные случаи в практике работ учреждений здравоохранения: правовые аспекты / С.Г. Стеценко // Юрист. — 2004. — № 2. — С. 44—47.
8. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. № 263. 23.11.2011.

СЕКЦИЯ 2.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

МЕСТО КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дзагурова Мадина Джабраиловна

*канд. юрид. наук, доцент
Северо-Осетинского государственного университета,
РФ, г. Владикавказ*

Карсанов Тимур Казбекович

*магистрант юридического факультета
Северо-Осетинского государственного университета,
РФ, г. Владикавказ
E-mail: zkarsanova95@mail.ru*

THE CONSTITUTIONAL COMPLIANCE ASSESSMENT IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Dzagurova Madina

*candidate of Law, docent of the North-Ossetian state University,
Russia, Vladikavkaz*

Karsanov Timur

*undergraduate of the law department
of the North-Ossetian state University,
Russia, Vladikavkaz*

АННОТАЦИЯ

В статье определено место органов конституционного нормоконтроля в судебной системе Российской Федерации, приведены его основные характеристики. Изучены основные критерии разделения

полномочий между Конституционным Судом РФ и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля. Предложены пути разрешения проблем нормоконтроля.

ABSTRACT

The article given definition of a place of bodies of the constitutional compliance assessment in judicial system of the Russian Federation and provided its main characteristics. Studied the basic criteria of delimitation of powers between the Constitutional Court and courts of General and arbitration jurisdiction in the field of implementation of standards. Proposed ways of solving the problems of compliance assessment.

Ключевые слова: конституционный нормоконтроль; судебная система; Конституционный Суд Российской Федерации; суды общей юрисдикции и суды арбитражной юрисдикции.

Keywords: The constitutional compliance assessment; the judicial system the Constitutional Court of the Russian Federation; the courts of General jurisdiction; the courts of arbitration jurisdiction.

Конституционный нормоконтроль является важнейшей составляющей института конституционной юстиции во всем цивилизованном мире, как и в России. В этой связи в отечественной юридической литературе широко представлены разнообразные глубокие обоснования правотворческой компетенции Конституционного Суда РФ, правоустановительного характера принимаемых им актов, доктринально-нормативного характера правовых позиций как полноценных элементов системы российского права [2, с. 77].

Прежде всего, необходимо определить место органов конституционного нормоконтроля в судебной системе Российской Федерации. Конституция Российской Федерации устанавливает, что в «исключительном» ведении Российской Федерации находится «установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти» [3, с. 8], а статья 118 главы «Судебная власть» определяет, что «судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом» [4]. Конституция Российской Федерации (ст. 125, 126, 127) вводит высшие суды в Российской Федерации — Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации как основу системы федеральных органов судебной власти [4]. При этом Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» в статье 4 «Суды в Российской Федерации» устанавливает

исчерпывающий перечень федеральных судов, входящих в судебную систему Российской Федерации, и дополняет ее судами субъекта Российской Федерации: мировыми судьями и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации [4]. Таким образом, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» включает конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в судебную систему Российской Федерации, т. е. относит их к судебной власти, но при этом определяет [5, с. 302], что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации рассматривают отнесенные к их компетенции вопросы в порядке, устанавливаемом соответствующим законом субъекта Российской Федерации, и финансирование их происходит за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Важнейшей характеристикой судебного нормоконтроля является установление порядка инициирования рассмотрения дел субъектами, обладающими правом обращаться в судебные органы по вопросу о проверке правомерности принятия нормативно-правового акта. Применительно к компетенции Конституционного Суда РФ перечень субъектов, уполномоченных подавать запросы в Конституционный Суд РФ в порядке осуществления абстрактного судебного конституционного контроля, носит ограниченный характер (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ [4]) и охватывает высшие органы государственной власти РФ и ее субъектов. Позднее указанный круг субъектов был расширен Конституционным Судом РФ в Постановлении от 18 июля 2003 года по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК РФ, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предоставившем право Генеральному прокурору РФ вносить запросы в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции конституций и уставов субъектов РФ, в том числе вне связи с их применением в конкретном деле [6, с. 79].

Большое значение для размежевания компетенции между Конституционным Судом РФ и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере реализации нормоконтроля имеет определение круга объектов нормоконтроля, подвергаемых проверке на соответствие Конституции, федеральным законам и иным нормативно-правовым актам. Правовым основанием для этого являются уровень юридической коллизии проверяемого акта, его место в иерархии нормативно-правовых актов и механизмы и процедуры устранения коллизионных ситуаций, установленные Конституцией. Как справедливо отмечается в литературе, проверка законности каждого оспариваемого законодательного акта косвенно предполагает и оценку его конституционности, вытекающую

из существования системно-субординационных юридических связей между Конституцией и базирующихся на ней текущих актов действующего законодательства, поэтому на практике не всегда возможно провести различие указанных видов деятельности в сфере осуществления судами нормоконтроля [7, с. 22]. Более того, анализ практики Конституционного Суда РФ по выполнению функции судебного конституционного контроля свидетельствует о том, что он довольно широко трактует понятие «конституционность» оспариваемого нормативно-правового акта и постепенно расширяет круг объектов, проверяемых на соответствие Конституции, вторгаясь иногда в компетенцию судов общей и арбитражной юрисдикции. Подтверждением этой тенденции могут служить Постановления от 18 июля 2003 года и от 27 января 2004 года по делам о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части 1 статьи 27, частей 1, 2 и 4 статьи 251, частей 2 и 3 статьи 253 ГПК РФ в связи с запросом Правительства РФ [8, с. 80], в которых он фактически лишил права суды общей юрисдикции, возглавляемые Верховным Судом РФ, рассматривать и разрешать дела о соответствии конституций (уставов) субъектов РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ федеральным законам или другим нормативно-правовым актам, обладающим более высокой юридической силой, поскольку судебная проверка таких оспариваемых законодательных актов подразумевает опосредованно оценку их конституционности и, следовательно, может проводиться только Конституционным Судом РФ в порядке осуществления конституционного судопроизводства.

Первостепенное значение для законодательного разграничения компетенции между Конституционным Судом РФ и судами общей и арбитражной юрисдикции по вопросам реализации нормоконтроля имеет установление пределов проверки или параметров оценки правомерности оспариваемых законодательных актов, влияющих на объем нормоконтрольных полномочий каждого из судебных органов. Наиболее широким объемом нормоконтроля наделяется Конституционный Суд РФ, который уполномочен оценивать конституционность проверяемых правовых актов по различным критериям, как в порядке осуществления материального конституционного контроля, так и в порядке формального конституционного контроля. Причем, согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" пределы проверки конституционности оспариваемых законодательных актов могут не совпадать по общему основанию и охватывают большинство объектов нормоконтроля, входящих в его компетенцию, за исключением нормативно-правовых

актов и внутрифедеральных договоров, принятых до вступления в силу Конституции 1993 года, проверяемых лишь по содержанию норм (ч. 2 ст. 86) [9]. Во всех остальных случаях нормоконтроль судами общей и арбитражной юрисдикции проводится в отношении подзаконных (ведомственных) актов, проверяемых на соответствие федеральному закону либо международному договору Российской Федерации, и может происходить:

1. по содержанию норм;
2. по форме нормативного акта;
3. по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования

или введения в действие.

Наконец, важнейшим критерием размежевания полномочий между Конституционным Судом РФ и судами общей и арбитражной юрисдикции в сфере осуществления нормоконтроля является различие в юридической силе решений судебных органов, вызываемых правовыми последствиями принимаемых ими актов о признании проверяемых законодательных актов противоречащими Конституции, федеральным законам или иным нормативно-правовым актам, обладающим более высокой юридической силой. Вынесение Конституционным Судом РФ постановления о признании оспариваемого законодательного акта или отдельных его положений не соответствующих Конституции предполагает объявление такого акта недействительным, т. е. он утрачивает свою юридическую силу, не подлежит применению и не требует отмены органом, издавшим этот акт. В то же время принятие судом общей и арбитражной юрисдикции решения о признании проверяемого правового акта противоречащим федеральному закону лишь означает подтверждение оспариваемого акта недействующим и не лишает его юридической силы, которое возможно только по инициативе самого правотворческого органа, издавшего акт, либо в порядке осуществления конституционного судопроизводства [7, с. 13].

Как следствие имеющихся различий в юридической силе решений различных судебных органов, в сфере нормоконтроля обуславливается юридическая обязанность судов общей юрисдикции на основании Постановления Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона субъекта РФ независимо от признания его противоречащим Конституции и отказа в применении недействующего закона в конкретном деле [8, с. 56]. Не случайно приведенный вывод

Конституционного Суда РФ был воспроизведен законодателем в пункте 5 статьи 195 АПК РФ, когда арбитражный суд, объявляя нормативно-правовой акт недействующим, устанавливает запрет на его дальнейшее применение судами и иными правоприменителями и тем самым парализует действие названного акта на неопределенный срок [1]. Иной подход, зафиксированный законодателем в статье 253 ГПК РФ, предусматривающий прекращение действия нормативного акта или его части, а также других нормативно-правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном акте или воспроизводящих его содержание после вступления в законную силу решения суда общей юрисдикции, очевидно, расходится с выраженной правовой позицией Конституционного Суда РФ.

Представляется необходимым для разрешения проблем нормоконтроля ускорить подготовку и принятие специального Федерального конституционного закона об осуществлении судами общей и арбитражной юрисдикции нормоконтроля и ряда иных законодательных актов, регулирующих создание и деятельность административных судов в Российской Федерации.

Список литературы:

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред.02.11.2013) — [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/apkrf/> (дата обращения 02.06.2014).
2. Бондарь Н.С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. — 2007. — № 4. — С. 75—85.
3. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. Г.А. Жилина. М., 2003. — С. 472.
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://constitution.kremlin.ru> (дата обращения 01.06.2014).
5. Лазарев Л.В. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. — 2001. — № 2. — С. 8—11.
6. Постановление Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 25. — Ст. 3004.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 16. — Ст. 1774.
9. Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред.03.02.2014) — [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http:// base.consultant.ru/cons/cgi/online](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online). (дата обращения 14.05.2014).
10. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 30. — Ст. 3101.

СЕКЦИЯ 3.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

АНАЛИЗ ДЕЛА «КИТАЙ — АНТИДЕМПИНГОВЫЕ МЕРЫ В ОТНОШЕНИИ БЕСШОВНЫХ ТРУБ ИЗ НЕРЖАВЕЮЩЕЙ СТАЛИ С ВЫСОКИМИ ХАРАКТЕРИСТИКАМИ ИЗ ЕС»

Амирбекова Алуа Шарипбеккызы

*PhD докторант, L.LM, Юридический факультет,
Казахский Национальный Университет имени аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы*

ANALYSIS OF THE CASE “CHINA — MEASURES IMPOSING ANTI-DUMPING DUTIES ON HIGH-PERFORMANCE STAINLESS STEEL SEAMLESS TUBES FROM THE EU”

Amirbekova Alua

*PhD doctoral candidate, L.LM, Law department,
Al-Farabi Kazakh National University,
The Republic of Kazakhstan, Almaty*

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматриваются материально-правовые вопросы антидемпингового дела «Китай — Антидемпинговые меры в отношении бесшовных труб из нержавеющей стали с высокими характеристиками из ЕС». Основываясь на Антидемпинговом соглашении и ее интерпретациях Третейскими группами и Апелляционным органом ВТО, автор анализирует возможное разрешение этого спора. В результате, комплекс предложенных мероприятий является эффективным для разрешения материально-правовых вопросов антидемпинговых споров Всемирной торговой организации.

ABSTRACT

The paper examines substantive matters of antidumping dispute “China — Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance

Stainless Steel Seamless Tubes from the EU”. Based on the Anti-Dumping Agreement and its interpretations by Panels and the Appellate Body of the WTO, the author analyzes the possible settlement of the dispute. As a result, proposed are effective dispute settlement measures on substantive matters of anti-dumping disputes.

Ключевые слова: антидемпинг; антидемпинговое дело; Антидемпинговое соглашение; ВТО; Китай; Европейский Союз.

Keywords: antidumping; antidumping case; the Antidumping agreement; WTO; China; European Union.

Основным цивилизованным методом решения международных проблем в эпоху глобализации является умелое использование возможностей постоянно действующих межправительственных организаций. Одним из таких учреждений является Всемирная торговая организация (ВТО), которая пережила несколько важных этапов реформирования в своем развитии и стала основным регулятором мировой торговли.

Вступление постсоветских республик в ВТО требует внимательного изучения опыта использования развитыми странами площадки ВТО для защиты своих интересов. Одним из активных игроков, который эффективно использует ВТО и реализует стратегию активной позиции, является Европейский Союз (ЕС).

Анализируя данный торговый спор, ставим задачу, юридически моделировать материально-правовое регулирование торговых споров в рамках ВТО и прогнозировать решение данного вопроса. Подобные разбирательства и прогноз действия субъектов международной торговли в условиях конфликта могут послужить основой планирования исковых дел в случае представления интересов отечественных товаропроизводителей.

Ответчиком в данном деле является Китай, новый игрок в антидемпинговом судебном процессе в ВТО, который инициировал за короткое время 200 антидемпинговых расследований против своих торговых партнеров [2]. Первый антидемпинговый иск в ВТО был подан в 2007 году, в первые годы членства в ВТО. Китай придерживался традиционного «мягкого» подхода в решении международных споров и редко использовал формальное разрешение споров. Однако постепенно такой подход начинает меняться, и Китай начал чаще использовать формальное разрешение споров и стратегию активной защиты [3].

В данное время Китай стал участником тринадцати антидемпинговых дел в ВТО (в шести как ответчик и в шести как истец). Три иска против Китая были решены в пользу истца и три других иска находятся на стадии рассмотрения. Однако зная все еще существующие пробелы в *судебной практике* Китая [4], нельзя исключать вероятность того, что это дело может быть решено не в его пользу.

Фактические обстоятельства

8 сентября 2011 г. Министерство коммерции КНР (Минком) сделало объявление о своем решении начать антидемпинговое расследование в отношении импорта некоторых бесшовных труб из нержавеющей стали с высокими характеристиками (БТНС) из ЕС и Японии. БТНС перечислены под Тарифами № 73044110, 73044910, 73045110 и 73045910 в соответствии с Таможенными импортными и экспортными тарифами КНР.

Минком КНР провел расследование с целью определения наличия демпинга и демпинговой маржи, наличия ущерба китайской отечественной отрасли при импортировании БТНС из ЕС, а также размера такого ущерба и причинно-следственной связи между демпингом и ущербом. По итогам расследования, 8 мая 2012 г. компетентный орган (КО) обнародовал предварительное решение.

8 ноября 2012 г. Минком обнародовало заключительное решение по антидемпинговому расследованию в отношении расследуемого продукта. По итогам расследования КО пришел к выводу, что в период расследования этого дела существовали демпинговые поставки указанной продукции, которые нанесли реальный ущерб соответствующей китайской отечественной отрасли, что указывает на причинную связь между демпингом и реальным ущербом [5]. Согласно этому решению, с 9 ноября 2012 г. при импортировании данного вида продукции из ЕС и Японии взимается антидемпинговая пошлина в размере с 9,2 % по 14,4 % сроком на 5 лет.

После введения антидемпинговых пошлин, 20 декабря 2012 г. Япония уведомила секретариат ВТО о просьбе проведения консультаций с Китаем. Следом за Японией, 13 июня 2013 г. и ЕС попросил о проведении консультации с Китаем. Однако в ходе обеих консультаций стороны не смогли достигнуть взаимоприемлемого решения и по просьбе Японии и ЕС были созданы Третьейские Группы (ТГ) по каждому делу.

ЕС выдвигая исковое заявление, заявляет, что принятые меры не соответствуют [6]:

- статьям 1, 2.2, 2.4, 2.4.2, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5 (материально-правовые вопросы) и статьям 6.4, 6.5, 6.5.1, 6.7, 6.8, 6.9, 7.4, 12.2 и 12.2.2 (процедурные вопросы) Антидемпингового соглашения

- статье VI ГАТТ 1994.

Доводы сторон и рекомендации к возможному решению

1. ЕС указывает, что Китай нарушил ст. 2.2, 2.2.1, 2.2.1.1 и 2.2.2 АДС, потому что Китай не определил издержки производства и суммы административных, торговых и общих издержек на основе учетных документов и фактических данных экспортера или производителя, в отношении которого ведется расследование. В частности, суммы административных, торговых, общих издержек и прибыли, которые были рассчитаны Китаем, не соответствуют учетным документам и фактическим данным экспортера или производителя, в отношении которого ведется расследование.

Положения ст. 2.2.1, 2.2.1.1 и 2.2.2 подчеркивают два элемента. Во-первых, издержки производства рассчитываются на основе учетных документов экспортера или производителя, в отношении которого ведется расследование, при условии, что такие документы соответствуют общепринятым в экспортирующей стране принципам бухгалтерского учета, и во-вторых, включаются те издержки, которые достаточно точно отражают издержки, связанные с производством и продажей данного товара. Первое условие довольно простое и означает, что расчет издержек должен быть основан на учетных документах экспортера или производителя при условии, что они соответствуют общепринятым принципам бухгалтерского учета в экспортирующей стране. Второе условие означает, что эти учетные документы могут быть не учтены, если они не соответствуют с реальными понесенными экономическими издержками.

В деле *США-Полупроводники динамической памяти с произвольным доступом (DRAM)*. ТГ сделала вывод, что требования первого предложения ст. 2.2.1.1: «соответствуют общепринятым в экспортирующей стране принципам бухгалтерского учета» и «достаточно точно отражают издержки» применимые только к «учетным документам экспортера или производителя» [77].

Первое предложение ст. 2.2.2 Антидемпингового соглашения утверждает, что суммы административных, торговых и общих издержек, а также прибыли «должны быть» основаны на «фактических данных о производстве и продажах аналогичного товара в рамках обычного хода торговли, представляемых экспортером или производителем, в отношении которого ведется расследование». Статья не предусматривает возможности пренебрежения фактических сумм административных, торговых и общих издержек, и прибыли кроме ситуации, когда продажи находятся вне рамок обычного хода торговли. Если продажи сделаны вне рамок обычного хода торговли,

компетентные органы могут пренебрегать такими фактическими данными.

ТГ в деле *ЕС-Лосось* (Норвегия) [8] объяснила как функционирует ст. 2.2.1:

«она устанавливает методiku определения, когда продажи по ценам ниже удельных могут рассматриваться как продажи вне обычного хода торговли по причине цены. Согласно этой методике, продажи по ценам ниже удельных могут быть признаны продажами вне обычного хода торговли, и тем самым не учитывается при расчете нормальной стоимости, когда продажи по ценам ниже удельных выполнены: (I) в течение длительного периода времени; (II) в значительном количестве; и (III) по ценам, которые не предусматривают возмещение всех расходов в течение разумного периода времени».

Методика, изложенная в первом предложении ст. 2.2.1 включает два условия. Во-первых, должно быть выявлено, что продажи по ценам ниже удельных могут рассматриваться как продажи вне обычного хода торговли по причине цены. КО Китая должны определить продажи сделанные по ценам ниже «удельных (постоянных или переменных) издержек производства с добавлением административных, торговых и общих издержек». Во-вторых, КО должен «определить» выполнены ли «такие» продажи по ценам ниже удельных: (I) в течение длительного периода времени; (II) в значительном количестве; и (III) по ценам, которые не предусматривают возмещение всех расходов в течение разумного периода времени. Только те продажи по ценам ниже удельных, которые демонстрируют все три характеристики, могут рассматриваться как продажи вне обычного хода торговли по причине цены. В случае, если Китай сможет доказать, что продажи находились вне рамок обычного хода торговли, он может пренебрегать фактическими суммами административных, торговых и общих издержек. В случае если КО не сможет доказать, что продажи находились вне рамок обычного хода торговли, это будет означать, что Китай не определил издержки производства и суммы административных, торговых и общих издержек на основе учетных документов и фактических данных экспортера или производителя, в отношении которого ведется расследование и ведет к нарушению ст. 2.2, 2.2.1, 2.2.1.1 и 2.2.2 АДС.

2. ЕС сообщает, что Китай нарушил ст. 2.4 и ст. 2.4.2 АДС так как он не установил наличие демпинговой маржи на основе справедливого сравнения нормальной стоимости с экспортной ценой.

Ст. 2.4.2 АДС объясняет как КО должны действовать при установлении наличия демпинговой маржи. Согласно ст. 2.1 АДС

товар рассматривается как являющийся предметом демпинга, т. е. как поступивший на рынок другой страны по цене ниже его нормальной стоимости, если экспортная цена данного товара, экспортированного из одной страны в другую, ниже сравнимой цены, устанавливаемой в рамках обычного хода торговли на аналогичный товар, предназначенный для потребления в экспортирующей стране.

Из формулировки этого предложения следует, что АДС касается демпинга товара и поэтому демпинговая маржа, к которой ссылается ст. 2.4.2 является демпинговой маржей товара. Апелляционный орган (АО) в делах *ЕС-Постельное белье* [9] и *США-Пиломатериалы хвойных пород* [10] решил, что демпинговая маржа может быть установлена только для расследуемого товара в целом, но не может быть установлена для различных типов продукта, модели, или категории этого продукта.

В данном деле «продуктом» считаются бесшовные трубы из нержавеющей стали с высокими характеристиками. Таким образом, следует что, в соответствии со ст. 2.4.2, Китай должен установить «наличие демпинговой маржи» для конкретного продукта - бесшовные трубы из нержавеющей стали с высокими характеристиками — а не для различных типов или моделей этой продукции.

Согласно ст. 2.4.2 наличие демпинговой маржи в ходе расследования обычно устанавливается на основе сравнения средневзвешенной нормальной стоимости со средневзвешенными ценами всех сопоставимых экспортных сделок, либо путем сравнения нормальной стоимости с экспортными ценами по конкретным сделкам. В рамках данного метода, КО обязаны сравнить средневзвешенную нормальную стоимость с средневзвешенной ценой всех сопоставимых экспортных сделок. Следует подчеркнуть, что ст. 2.4.2 о «всех» сопоставимых экспортных сделках.

Ст. 2.4.2 предусматривает сравнение средневзвешенной нормальной стоимости со средневзвешенными ценами всех *сопоставимых* экспортных сделок. АО в деле *ЕС-Постельное белье* отметил, что слово «сопоставимые» в ст. 2.4.2 не влияет, и никоим образом не уменьшает обязанность КО в установлении наличия демпинговой маржи на основе «сравнения средневзвешенной нормальной стоимости со средневзвешенной ценой всех сопоставимых экспортных сделок».

Слово «сопоставимый» означает «может быть сопоставлен». Таким образом «сопоставимые экспортные сделки» согласно ст. 2.4.2, это экспортные сделки, которые могут быть сопоставлены. Стороны не могут ссылаться на то, что разные виды и модели продукта

несопоставимы на основе различий, в отношении которых не представляются доказательства их влияния на сопоставимость цен. Только в случае если компетентный орган докажет, что различия являются столь существенными, что не могут быть устранены путем поправок, разные виды и модели продукта могут рассматриваться как несопоставимые.

Определив рассматриваемый продукт и «аналогичный товар», сторона не может рассматривать некоторые типы и модели этого продукта как «несопоставимые» на основе различий. Все типы и модели, подпадающие под аналогичный товар, обязательно должны быть «сопоставимыми», и экспортные сделки, включающие эти типы и модели должны рассматриваться как «сопоставимые экспортные сделки» согласно ст. 2.4.2. Слово «сопоставимые» в ст. 2.4.2 относится как к общим, так и конкретным обязательствам КО при сопоставлении экспортной цены с нормальной стоимостью.

Следовательно, сопоставление экспортной цены с нормальной стоимостью, которое не в полной мере учитывает цены всех сопоставимых экспортных сделок, не является «справедливым сравнением» экспортной цены с нормальной стоимости согласно ст. 2.4 и ст. 2.4.2АДС.

3. ЕС поясняет, что Китай нарушил ст. 3.1 и 3.2 АДС, потому что не установил наличие ущерба, основываясь на положительном доказательстве и не предполагая объективное изучение объема демпингового импорта и влияния демпингового импорта на цены аналогичных товаров на внутреннем рынке. В частности, ЕС разъясняет, что в своем анализе ценового влияния, Китай не провел надлежащего анализа в отношении трех различных типов бесшовных труб из нержавеющей стали с высокими характеристиками (объектом исследования) и бесшовных труб из нержавеющей стали с высокими характеристиками продукта в целом. Китай неправильно сделал вывод, что исследуемые импорты имели общее значительное влияние на цены аналогичных отечественных товаров.

Согласно ст. 3.1 АДС установление наличия ущерба должно основываться на положительном доказательстве и предполагает объективное изучение (а) объема демпингового импорта и влияния демпингового импорта на цены аналогичных товаров на внутреннем рынке, и (b) последующего влияния такого импорта на отечественных производителей таких товаров. Ст. 3.2 подробно описывает, относящиеся к изучению объема демпингового импорта, и их влияние на цены внутреннего рынка.

Что касается ценового анализа, ст. 3.2 предусматривает, что КО должен рассмотреть, оказало ли одно из трех влияний демпингового импорта на цены внутреннего рынка, то есть: значительное ценовое занижение, значительное снижение цен, или значительное препятствие повышению цен.

Рассматривая иск ЕС согласно ст. 3.1 и ст. 3.2, о соответствии качества доказательств Минкома КНР стандарту позитивного доказательства, и было ли изучение объема демпингового импорта и влияния демпингового импорта на цены аналогичных товаров на внутреннем рынке объективным, следует использовать решения дела *США-Горячекатаная сталь*. По этому делу АО решил, что направленность обязательств КО, согласно ст. 3.1, заключается в требовании основывать свои решения на положительном доказательстве и провести объективное изучение. АО пришел к выводу [11]:

«...положительное доказательство связано с качеством доказательств на которые компетентные органы могут полагаться при принятии решений. Слово «позитивный» означает, что доказательства должны быть утвердительными, объективными и поддающимися проверке, а так же должны быть достоверными».

АО отметил, что термин «положительное доказательство» направлено на факты подтверждающие установление ущерба, тогда как термин «объективное изучение» связан с процессом расследования. Кроме того, КО не имеют право проводить расследование в таком русле, когда после установления фактов или процесса оценивания вероятность выявления демпинга внутреннего рынка будет высока.

Что касается иска ЕС о ненадлежащем анализе ценового влияния, было несколько дел связанных с вопросом сопоставимости цен, по результатам которых Орган разрешения споров (ОРС) решил, в какой степени ст. 3.2 требует от КО внесения изменений для учета различия рассматриваемых продуктов при анализе ценового влияния.

В деле *ЕС-Трубы или трубопроводная арматура*, ТГ отказалась целиком переносить более подробные методические обязательства ст. 2, касающиеся демпинга в положения ст. 3 в отношении анализа ущерба. По итогам было решено, что ЕС не нарушал ст. 3.2 и 3.1 не делая поправки для сопоставимости цен в сравнении с ценами продаж черносердечной и белосердечной арматуры в контексте рассмотренного ценового занижения.

В деле *Китай-Антидемпинговые и компенсационные пошлины на электротехническую трансформаторную сталь плоского проката* [12] АО отметил, что КО должен рассмотреть «произошло

ли значительное ценовое занижение демпинговым или субсидируемым импортом по сравнению с ценой аналогичного товара импортирующей страны». Таким образом, по отношению к значительному ценовому занижению, ст. 3.2 прямо устанавливает связь между ценой товара и аналогичного товара, требуя их сравнения. АО сделал вывод, что несостоятельность подтвердить сопоставимость цен не соответствует ст. 3.2 и согласился с выводом ТГ о том, что «как только делаются сравнение цен, возникает вопрос о сопоставимости цен».

Ссылаясь на это решение, ТГ в деле *Китай-Рентгенологическое оборудование* [13] пришла к выводу, что Минком не предпринял никаких шагов, для того чтобы обеспечить сопоставимость цен прежде чем приступить к сопоставлению в рамках своего *анализа ценового влияния*. Хотя у Минкома были данные указывающие на значительные различия в употреблении, физических характеристиках и ценах сравниваемых продуктов и в условиях, где Минком сделал вывод, что высокоэнергетические и низкоэнергетические сканеры воспринимаются потребителями как разные.

В связи с тем, что в деле рассматриваются три различных типа бесшовных труб из нержавеющей стали с высокими характеристиками, ТГ должна будет изучить различия в употреблении, физических характеристиках и ценах сравниваемых продуктов и в условиях, к тому же эти различия должны быть значительными. В случае если Минком обладал данными указывающими на значительные различия сравниваемых продуктов, и не предпринял шаги, для того чтобы обеспечить сопоставимость цен прежде чем приступить сопоставлению в рамках своего *анализа ценового влияния*, скорее всего будет выявлено, что Китай действовал не в соответствии со ст. 3.1 и 3.2 АДС.

4. ЕС сообщает, что Китай нарушил ст. 3.1 и 3.4 АДС, так как в анализе влияния демпингового импорта на отечественную промышленность: (I) основываясь на позитивном доказательстве, не удалось добиться объективного изучения влияния демпингового импорта на внутренний рынок, основанной на объеме импорта и их влияние на цены; (II) не удалось оценить факторы, влияющие на внутренние цены и величину демпинговой маржи, и (III) не удалось объективно определить относительную значимость и важность приписываемого соответствующим экономическим факторам и индексам, и ошибочно пренебрег большинством тех факторов и показателей, указывая, что отечественной промышленности не был нанесен ущерб.

Ст. 3.4 требует от КО правильно установить наличие фактической основы для аргументированного и содержательного

анализа состояния отрасли и установления вреда. В практике были случаи, когда различные КО использовали только те факторы вреда, которые причиняли ущерб и игнорировали или не обсуждали другие факторы, которые не указывали на ущерб [14]. Поэтому в процессе разрешения споров неоднократно возникал вопрос, должны ли эти 15 факторов вреда оцениваться в каждом случае и должна ли данная оценка включаться в окончательное решение.

В деле *Тайланд-Девулавровя балка* АО согласился с выводом ТГ, что каждый из индивидуальных факторов перечисленных в обязательном перечне факторов ст. 3.4 должны быть оценены КО.

Рассмотрение факторов ст. 3.4 обязательно, даже если будет выявлено, что определенный фактор не имеет доказательной силы в обстоятельствах определенной индустрии или определенного дела, и поэтому не имеет отношения к решению. Кроме того, рассмотрение каждого фактора ст. 3.4 должно быть очевидным в окончательном решении [15].

Рассматривая пункт (II) *заявления ЕС*, следует отметить, что согласно нормам АДС, КО обязан оценить величину демпинговой маржи и оценить ее уместность и значимость, чтобы объяснить как оценка соответствующего фактора привела к определенному ущербу. Однако, простое перечисление маржи в «Окончательном решении» и определение демпинговой маржи в разделе «Демпинг» не является достаточным доказательством того, что величина маржи демпинга оценивалась в контексте рассмотрения состояния отрасли [13]. Безмолвие об уместности или неуместности данного фактора также не является достаточным [9].

В деле *ЕС-Трубы или трубопроводная арматура* АО согласился с тем, что некоторые из 15 факторов связаны между собой и что оценка определенных факторов могут неявно включить оценку другого фактора. АО отмечает, что в случае если ТГ способна найти в записях достаточные и достоверные доказательства об оценке фактора, чтобы убедиться в том, что фактор был оценен, будет зависеть от конкретных обстоятельств каждого дела, если не было сделано отдельного протокола оценки этого фактора [16]. Следовательно, если ТГ сможет найти в записях достаточные и достоверные доказательства об оценке факторов, может решить, что Китай действовал в соответствии со ст. 3.1 и ст. 3.4 АДС и наоборот.

Что касается оценки «факторов влияющие на внутренние цены», то в делах *Египет — Стальная арматура* [17] и *ЕС-Трубы или трубопроводная арматура* [16] ТГ решили, что требование оценки «факторов влияющие на внутренние цены» неразрывно связано

с требованием ст. 3.1 и 3.2 об объективном изучении и влияния демпингового импорта на цены аналогичного товара внутреннего рынка, который должен включать рассмотрение того, имело ли место значительное ценовое занижение или снижение или повышение цен. Резюмируя, пришли к выводу, что КО в своей оценке состояния отрасли должны в каждом случае включать ценовой анализ требуемый ст. 3.1 и 3.2. Основываясь на этих решениях, следует прийти к выводу о том, что Китай должен был включить ценовой анализ в оценку состояния отрасли. В случае если этого не было сделано, то КО должен привести существенные доказательства.

В следующем пункте, ЕС заявляет, что Китаю не удалось объективно определить относительную значимость и важность приписываемых соответствующим экономическим факторам и индексам, и ошибочно пренебрег большинством тех факторов и показателей, указывая, что отечественной промышленности не был нанесен ущерб.

Следует отметить, что важность определенного фактора может различаться в каждом отдельном деле, поэтому КО должны оценить роль, уместность и относительную важность каждого фактора в конкретном исследовании. Если КО определяет, что некоторые факторы неуместны или не оказывают значительного веса в определении, то они не могут просто игнорировать такие факторы, а должны объяснить это, в своих заключениях о неуместности и незначительности таких факторов. Поэтому оценка уместности или существенности определенных факторов, включая те факторы, которые не считаются главными для решения, должны, по крайней мере, косвенно следовать из определения.

5. ЕС сообщает, что Китай нарушил ст. 3.1 и ст. 3.5 АДС, не проводя реального объективного исследования, основанное на позитивном доказательстве, не выявил причинно-следственную связь между исследуемым импортом и предположительным вредом отечественной отрасли. Китай определил, что предположительно демпинговый импорт причиняет вред, несмотря на отсутствие значительного увеличения объема демпингового импорта, основанное на неправильном ценовом анализе и некорректном анализе влияния, включая неправильную оценку всех относящихся к делу экономических факторов и показателей, связанных с состоянием данной отрасли. Кроме того, Китай не сделал объективное исследование других факторов помимо демпингового импорта, основанное на позитивном доказательстве, которые в тот же период наносят ущерб отечественной отрасли, и неправильно приписал ущерб, наносимый этими факторами рассматриваемому импорту.

ЕС оспаривает определение причинно-следственной связи Китая в двух аспектах. Во-первых, ЕС отмечает, что доказательства, на которые ссылается Китай, не могут установить причинно-следственную связь между европейским импортом и предположительным ущербом для китайской отрасли. Во-вторых, ЕС поясняет, что Китай не рассмотрел другие факторы помимо европейского импорта, которые могли нанести ущерб. Таким образом, ЕС считает, что определение не было основано на позитивном доказательстве или объективном изучении причинно-следственной связи между демпинговым импортом и ущербом.

Согласно требованию ст. 3.5, необходимо определить было ли доказано КО, что демпинговый импорт, как это определено в пунктах 2 и 4, причинил экономике определенный ущерб. Для рассмотрения этого вопроса следует изучить: (i) определение наличия причинно-следственной связи между демпинговым импортом и ущербом и (ii) другие возможные причинные факторы.

В-первых, следует рассмотреть утверждение ЕС, что определение причинно-следственной связи между исследуемым импортом и ущербом не соответствует ст. 3.5, поскольку доказательства, на которые ссылается Китай, не подтверждают этого определения.

Исходя из вышеназванных аргументов ТГ исследуя иск ЕС о ненадлежащем анализе ценового влияния согласно ст. 3.2, и несоответствии определению согласно ст. 3.4, может сделать вывод о том, что определение причинно-следственной связи между демпинговым импортом и любым вредом не соответствуют ст. 3.5, если только КО не предоставят обоснованное и соответствующее объяснение причинно-следственной связи между ценами демпингового импорта и ущербом для отечественной промышленности.

Во-вторых, следует рассмотреть утверждение ЕС, что отсутствие учета Китаем демпингового импорта, не соответствует ст. 3.5 АДС.

Демонстрация причинно-следственной связи между элементами должна основываться на изучении всех относящихся к делу доказательств, имеющихся в распоряжении КО. КО должны изучить любые другие известные факторы помимо демпингового импорта, которые в тот же период наносят ущерб отечественной отрасли. Ущерб, наносимый этими факторами, не должен приписываться демпинговому импорту. Следует отметить что АДС требует, чтобы другие причины, которые нанесли ущерб экономике не были приписаны демпингу [18].

Ст. 3.5 соглашения не требует изучения какого-либо определенного фактора и не дает руководства КО по использованию методов оценки определения причинно-следственной связи и учета ущерба причиненного другими факторами. В деле *США-*

Горячекатаная сталь АО решил, что при условии, если КО не приписывают ущерб других причинных факторов демпинговым импортам, они вольны выбрать методику, которая будет использована при изучении причинно-следственной связи между демпинговым импортом и вредом. Это решение было подтверждено также в деле *ЕС-Трубы или трубопроводная арматура*.

В деле *Тайланд-Двутавровые балки* [19] ТГ отметила, что текст ст. 3.5 ссылается на понятие «известные» факторы, помимо демпингового импорта которые в то же время наносят ущерб отечественной промышленности, однако не уточняет, как эти факторы «известны» или как должны стать «известными» КО. ТГ сделала вывод, что другие известные факторы будут включать факторы явно выдвинутые перед КО заинтересованными сторонами в ходе антидемпингового расследования, и что КО не обязаны искать такие факторы, по собственной инициативе.

В то время как перечисленные факторы в ст. 3.5 могут быть применимы ко многим случаям, то этот список содержит полезные рекомендации относительно других факторов помимо демпингового импорта, которые могут причинить вред отечественной промышленности, но этот перечень не является обязательным. В деле *Тайланд-Двутавровая балка* ТГ отметила, что текст ст. 3.5 указывает, что список любых других известных факторов, перечисленных в этом положении является иллюстративным.

Ст. 3.5 обязывает КО рассматривать другие известные факторы и дает примерный перечень таких факторов. Кроме того, ст. 3.5 обязывает КО не приписывать ущерб, причиненный другими факторами к демпинговому импорту. Соответственно, изучение других факторов должно быть обязательным в документах, являющихся основанием для обзора ТГ. Если изучение других факторов является очевидным в окончательном решении Китая, ТГ может сделать вывод, что Китай действовал в соответствии со ст. 3.5. Однако при отсутствии соответствующих доказательств ТГ может решить что, определение причинной связи между демпинговым импортом и ущербом не соответствует обязательствами Китая согласно ст. 3.5 и ст. 3.1.

Некоторые эксперты считают, что дело по нержавеющей стальным бесшовным трубам связано с конфликтом Китая и ЕС по солнечным панелям и вину. Однако если в торговых спорах связанных с солнечными панелями и вином удалось прийти к компромиссу, то спор по стальным трубам не удалось урегулировать. На консультации между ЕС и Китаем не удалось удовлетворить интересы ЕС по поводу несовместимости китайских мер с правилами ВТО. ЕС считает, что введенные Китаем

антидемпинговые меры не соответствуют правилам ВТО, так как допущены серьезные ошибки в процедурном и в материально-правовом плане и уверены в выигрыше.

Китай в свою очередь заявил, что в результате расследования был выявлен демпинг бесшовных стальных труб, который существенно причинял ущерб отечественной отрасли. Однако одного утверждения о надлежащем осуществлении расследования недостаточно. Китай должен представить существенные доказательства о надлежащем проведении антидемпингового расследования. В случае если Китай не предоставит такие доказательства, на основе проведенного анализа, можно предположить что Китай действовал не в соответствии со статьями 2.2, 2.2.1, 2.2.1.1, 2.2.2, 2.4, 2.4.2, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5 АДС.

Список литературы:

1. Соглашение по применению Статьи VI Генерального Соглашения по Тарифам и Торговле 1994 (Марракеш, 15 апреля 1994). [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.garant.ru/2541158> (дата обращения: 11.05.2014).
2. Statistics // Antidumpingpublishing. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.antidumpingpublishing.com/statistics> (дата обращения: 11.05.2014).
3. Hsieh P.L. China's development of international economic law and WTO legal capacity building// Journal of International Economic Law. — 2010. — № 13. — P. 997—1036. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1685663 (дата обращения: 11.05.2014).
4. Bourgeois J.H.J. China and the WTO Dispute Settlement Mechanism// Op. J. — 2011. — № 2. — P. 1—37. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://lider-lab.sssup.it/opinio> (дата обращения: 11.05.2014).
5. MOFCOM Announcement № 72 of 2012 on the Final Ruling of the Anti-dumping Case against Imports of Certain High-performance Stainless Steel Seamless Tubes Originated in the EU and Japan: Ministry of Commerce of the People's Republic of China. November 8, 2012. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://news.alibaba.com/article/detail/policy/100914542-1-mofcom-announcement-no.-72-2012.html> (дата обращения: 11.05.2014).
6. Request for consultations, China Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”) from the European Union, WT/DS460/1 G/L/1030 G/ADP/D97/1. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds454_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).

7. Panel Report, United States — Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, WT/DS296/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds296_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
8. Panel Report, European Communities — Anti-Dumping Measure on Farmed Salmon from Norway, WT/DS337/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds337_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
9. Appellate Body Report, European Communities — Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-type Bed Linen from India, WT/DS141/AB/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds141_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
10. Appellate Body Report, United States — Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada, WT/DS264/AB/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds264_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
11. Appellate Body Report, United States — Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan, WT/DS184/AB/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds184_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
12. Appellate Body Report, China — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States, WT/DS414/AB/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds414_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
13. Panel Report, China — Definitive Anti-Dumping Duties on X-Ray Security Inspection Equipment from the European Union, WT/DS425/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds425_e.htm.
14. Vermulst E. The WTO Anti-dumping Agreement: A commentary. New York: Oxford University Press, 2008. — 325 p.
15. Panel Report, Mexico — Anti-Dumping Investigation of High-Fructose Corn Syrup (HFCS) from the United States, WT/DS132/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds132_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).

16. Appellate Body Report, European Communities — Anti-Dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil, WT/DS219/AB/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds219_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
17. Panel Report, Egypt — Definitive Anti-Dumping Measures on Steel Rebar from Turkey, WT/DS211/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds211_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).
18. Van den Bosshe P. The Law and Policy of the World Trade Organization. Text cases and materials. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2008. — 917 p.
19. Panel Report, Thailand — Anti-Dumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non-Alloy Steel and H Beams from Poland, WT/DS122/R. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds122_e.htm (дата обращения: 11.05.2014).

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гарина Оксана Вячеславовна

канд. юрид. наук, преподаватель,

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова,

РФ, г. Орел

E-mail: ksushka-057@mail.ru

CERTAIN ASPECTS OF THE RIGHT OF POLITICAL ASYLUM ON THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Oksana Garina

PhD in law, Lecturer Orel Law Institute of the Ministry

of Internal Affairs of Russia named V.V. Lukyanov,

Russia, Orel

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются отдельные аспекты предоставления политического убежища на территории Российской Федерации и анализируются случаи отказа в материалах судебной практики.

ABSTRACT

This paper discusses some aspects of political asylum in the Russian Federation and analyzed cases of denial of judicial practice materials.

Ключевые слова: право убежища; иностранный гражданин; лицо без гражданства; политическое убежище.

Keywords: right of asylum; a foreign citizen; stateless person political asylum.

Право убежища — это международный, межотраслевой, демократический институт права, представляющий собой особое право лица, преследуемого в стране своей гражданской принадлежности или постоянного пребывания искать, просить и получить на территории другого государства в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права на личную безопасность и исключительное право государства предоставить убежище или отказать ему в этом [9, с. 105].

Во «Всеобщей Декларации прав человека» установлено, что «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем, но это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН» [2]. Указанное положение нашло отражение в «Декларации о территориальном убежище» [3, с. 338—339].

Реалии современной действительности свидетельствуют о том, что все чаще иностранные граждане и лица без гражданства реализуют свое право на политическое убежища в той или иной стране. Подтверждением может выступать ситуация с Эдвардом Сноуденом, который обратился с ходатайством о предоставлении ему политического убежища к ряду государств, одним из которых была Российская Федерация, и 1 августа 2013 года оно было удовлетворено. Рассмотрим какие же основания выделяются в российском законодательстве и сложности существуют при реализации этого права.

Часть 1 статья 63 Конституции Российской Федерации устанавливает — «Российская Федерация предоставляет политическое

убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права» [8].

Иностранный гражданин и лицо без гражданства в соответствии со ст. 2 Положения «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» [10] могут претендовать на предоставление политического убежища в случае если, они ищут убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанными мировым сообществом, нормами международного права. При этом обращаем внимание на то, что преследование, как правило, осуществляется компетентными органами, в первую очередь правоохранительными, и следовательно основной целью обеспечения права /безопасность от посягательств этих органов на жизнь, свободу и здоровье индивида [9, с. 103]. Вместе с тем необходимы достаточные данные, которые бы подтверждали возможность наступления вышеуказанных обстоятельств. Таким образом, претендовать на политическое убежище не могут лица, совершившие общеуголовные преступления, преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества. Данное положение нашло отражение в таких документах как: «Декларация о территориальном убежище (п. 2 ст. 1)» [3, с. 338—339], «Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.» [7, с. 785—789], «Устав Нюрнбергского трибунала» [11].

В Кассационном определении Верховного Суда РФ от 5 апреля 2012 г. № 9-О12-9 [9], установлено, что в ходе проверки доводы Серверова Р.Э. и его адвоката К.В. Арутюняна о преследовании первого властями республики Узбекистан за участие в деятельности партии, в которой он состоял и занимался сбором пожертвований на партийные нужды и возможности применения в отношении его обращения, противоречащего ст. 3 Европейской Конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г. [4] не подтвердились. Также ему не может быть предоставлено политическое убежище в силу того, что между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан имеется соглашение о безвизовом пересечении границ, вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого Р.Э. Серверова по п.п. а, б, в ч. 3 ст. 164 УК Республики Узбекистан, что является также уголовно наказуемым деянием и соответствует ч. 3 ст. 162 УК РФ. Таким образом,

гражданин Р.Э.Серверов не может претендовать на политическое убежище в Российской Федерации [6].

В Кассационном определении Верховного Суда РФ от 17 марта 2010 г. № 32-О11-13 [5] доводы В.И. Воеводского, обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 339 УК Республики Беларусь, что соответствует ч. 1 ст. 115 УК РФ, и его адвоката В.А. Тюльпинова о том, что первый будет подвергнут пыткам и жестокому обращению признаны несостоятельными. В Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 30 мая 2013 г. № 78-АПУ13-11 [1] установлено отсутствие оснований для предоставления Э.В. Волчеву политического убежища, привлекаемого к уголовной ответственности за совершении мошенничества по ч. 4 ст. 209 УК Республики Беларусь.

Таким образом, политическое убежище не может быть предоставлено лицу, если он обвиняется в совершении общеуголовного преступления на территории другого государства; сроки давности привлечения к уголовной ответственности не истекли; на территории Российской Федерации лицо не привлекалось к уголовной ответственности за это преступление; имеются соответствующие международные договоры.

Список литературы:

1. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30 мая 2013 г. № 78-АПУ13-11// СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС». (Дата обращения — 15.06.2014 г.).
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета», № 67, 05.04.1995.
3. Декларация о территориальном убежище // Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996.
4. Европейская конвенция о выдаче (заключена в г. Париже 13.12.1957 г.) // «Собрание законодательства РФ», — 05.06.2000, — № 23, — ст. 2348.
5. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2010 г. № 32-О11-13 // СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС». (Дата обращения — 15.06.2014 г.).
6. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 5 апреля 2012 г. № 9-О12-9// СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС». (Дата обращения — 15.06.2014 г.).
7. Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества // Права человека. Сборник международных договоров. Том I (часть вторая). Универсальные договоры. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 1994.

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Российская газета», № 7, 21.01.2009.
9. Становление и развитие права убежища в России: (историко-правовой аспект) : Диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Антипов Алексей Николаевич; Акад. упр. МВД России. М., 2009.
10. Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 12.07.2012) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // «Российская газета», № 144, 29.07.1997.
11. Устав Нюрнбергского трибунала // СПС «КОНСУЛЬТАНТ-ПЛЮС». (Дата обращения — 15.06.2014 г.).

МЕСТО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СМИ В ЕВРОПЕЙСКОМ ИНФОРМАЦИОННОМ ПРАВЕ

Терехова Татьяна Андреевна

*аспирант Института международных отношений Киевского
национального университета имени Тараса Шевченко,
Украина, г. Киев
E-mail: t.a.terehova@gmail.com*

PLACE OF THE LEGAL REGULATION OF THE MEDIA IN THE EUROPEAN INFORMATION LAW

Tatiana Terekhova

*graduate student of the Institute of International Relations
of Kyiv National Taras Shevchenko University,
Ukraine, Kiev*

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется новое явление в праве ЕС — информационное право и в его рамках правовое регулирование деятельности СМИ. Сделан вывод о существовании отдельной подотрасли в рамках информационного права ЕС — права СМИ. Оно имеет свой список источников и ряд институтов. Отмечена особенность подхода к регулированию в ЕС средств массовой информации не как культурно-идеологического явления, а как одного из видов услуг, что обусловлено

особенностями первичного права ЕС в сфере гармонизации законодательства государств-членов.

ABSTRACT

The article examines the new phenomenon in EU law — information law and regulation of the media within its legal framework. Author comes to the conclusion about the existence of the separate sub-sector within the EU information law — media law. It has a list of sources and a number of institutions. There is a special approach to the regulation of media in the EU not as a cultural and ideological phenomenon, but as one of the types of services, due to the peculiarities of the primary law of the EU in the field of harmonization of legislation of Member States.

Ключевые слова: право ЕС; информационное право; правовое регулирование СМИ.

Keywords: EU law; information law; legal regulation of the media.

В национальном и международном праве в принципе отсутствует однообразная практика правового регулирования деятельности средств массовой информации (СМИ). Свое регулирование в рамках отдельных правовых актов получили печатные средства массовой информации, аудиовизуальные, радиовещания и новые / онлайн СМИ. В Европейском союзе (ЕС) осуществляется правовое регулирование преимущественно аудиовизуальных СМИ и новых онлайн СМИ, относительно других СМИ, речь идет скорее о гармонизации национального законодательства лишь в отдельных аспектах, например, относительно рекламы табачных изделий и алкоголя.

Согласно учредительных договоров ЕС средства массовой информации не относятся непосредственно к сфере регулирования одной из компетенций Союза. Важно то, что непосредственно нормы первичного права ЕС посвященные аудиовизуальным СМИ не позволяют осуществлять гармонизацию национального законодательства государств-членов (ст. 167 ДФЕС [6, с. 298]), однако, исходя из общественной значимости и экономической важности вопросов СМИ, государства-члены ЕС решили осуществить гармонизацию в этой сфере рассматривая деятельность СМИ только как услуги, то есть, как экономическую деятельность в сфере которой ЕС имеет возможность гармонизации национального законодательства. При этом без внимания осталась культурно-идеологическая составляющая деятельности СМИ. Кроме того, к ним применяется конкурентное и антимонопольное законодательство ЕС.

Предлагаем выделить в рамках права ЕС, как особого правопорядка, отдельную группу норм и принципов, с помощью которых осуществляется регулирование разного рода информационных отношений, в том числе и в Интернет, которые совместно образуют отрасль права ЕС — «информационное право ЕС». Эти отношения регулируются как в рамках учредительных договоров (ст. 167, 101—102, 114 ДФЕС и другие) [6], так и норм вторичного права ЕС (Директива об аудиовизуальных услугах (2010 г.) [11], «телекоммуникационный пакет» (2002 г.) и другие). Важную роль играют нормы международных договоров заключенных с участием ЕС (например, Орхусской конвенции об экологической информации (1998 г.) [2]) и решения Суда ЕС. Кроме того, правовое регулирование телекоммуникаций, как средств ретрансляции СМИ осуществляется с помощью технических стандартов Международного союза электросвязи, ЕВТЕЛСАТ и т. п. В рамках информационного права ЕС выделяют ряд подотраслей, регулирующих относительно обособленные группы отношений в рамках отрасли: права человека в сфере информации; право СМИ; право телекоммуникаций; право информационной безопасности; право защиты информационной интеллектуальной собственности. Право СМИ в рамках информационного права ЕС является совокупностью правовых норм и принципов, регулирующих трансграничную деятельность СМИ и участников информационной деятельности в ЕС. Оно является относительно слабо гармонизированной подотраслью, рассматривая СМИ только с экономической точки зрения, как определенного вида услуг, которые имеют свои особенности. В рамках подотрасли права СМИ можно выделить ряд институтов: аудиовизуальных СМИ, он-лайн СМИ, прав и обязанностей участников СМИ. Стоит отметить, что право ЕС не осуществляет отдельного правового регулирования для печатных СМИ.

Сами по себе этапы развития правового регулирования СМИ в ЕС совпадают с этапами общей интеграции в ЕС [5, с. 21]. При этом можно выделить несколько направлений такого регулирования: 1. Регулирование деятельности СМИ, как особого рода услуг, 2. Регулирование деятельности СМИ, как хозяйственных объединений в праве ЕС, 3. Регулирование деятельности электронных СМИ и электронных коммуникационных сетей, 4. Обеспечение права на деятельность для журналистов и их ответственности.

Комплексное регулирование СМИ в ЕС началось в конце 1980-х годов. Первым этапом в рамках каждого из этих направлений было принятие рекомендательного акта («Белые» и «Зеленые» книги, доклады Комиссии), после чего принимались акты вторичного права

на выполнение их целей — директивы и регламенты. Такими ключевыми документами были — в аудиовизуальных СМИ: директива 89/552/ЕЭС [9], включение в 1992 г. в Маастрихтский договор норм о регулировании аудиовизуальной деятельности [1], принятие протокола к Амстердамскому договору об общественном вещании (1997 г.) [3] и директива 2007/65/ЕС [10]. В рамках электронных СМИ: Доклад М. Бангемана «Информационное общество — вызов для Европы» (1994 г.) [7], программа Электронная Европа (eEurope) (1999 г.) [12, с. 1], программы «Инициатива i2010» (2005 г.) [8] и «План развития цифровых технологий в Европе» (2010 г.) [13]. В рамках обеспечения прав на деятельность для журналистов и их ответственности решения Совета Европы и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) (1970—2000-х гг.), принятие Хартии прав ЕС (2000—2009 гг.) [6, с. 554—569] и симбиоз решений ЕСПЧ и ЕС (с 2009 г.), благодаря присоединению ЕС к Европейской конвенции по правам человека, и соответствующей возможности обжалования его актов, в т. ч. по СМИ, в ЕСПЧ.

Хотелось бы отметить, что параллельно происходило формирование Европейского информационного пространства, которое все еще находится в стадии становления и может быть определен исходя из технической, политической и правовой точек зрения [4, с. 6]. С правовой точки зрения, оно представляет собой правовые основы регулирования деятельности в информационной сфере в Европе, которые осуществляются на основании базовых европейских ценностей (уважения к правам человека, демократии и верховенства права, экономической свободы и ответственности) и осуществляется в рамках деятельности европейских межгосударственных объединений, которые в свою очередь влияют на соответствующую деятельность государств. Оно базируется на целом ряде принципов, которые выкристаллизовались в процессе деятельности европейских судебных органов, в первую очередь Европейского суда по правам человека и Суда ЕС по толкованию норм международных договоров. Характерным признаком информационного пространства является его обращение к потребностям человека в рамках функционирования информационного общества.

Список литературы:

1. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // Основы права Европейских сообществ /Т.К. Хартли. М., 1998. — С. 528—633.

2. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml. (дата обращения 12.12.2013). (дата обращения 12.12.2013).
3. Консолидированная версия Договора о Европейском союзе и Договора, учреждающего Европейское сообщество. М.: Интердиалект+, 2001. — 224 с.
4. Машлыкин В.Г. Европейское информационное пространство / В.Г. Машлыкин. М.: Наука, 1999. — 95 с.
5. Никонов С.Б. Глобальное информационное пространство и международно-правовые аспекты управления информационными потоками. Автореферат дисс. ... кандидата политических наук. Специальность 10.01.10 журналистика. СПб., 2007. — 193 с.
6. Основополагающие акты Европейского Союза: учредительные документы Европейского Союза, Хартия Европейского Союза об основных правах, Лиссабонский договор 2007 г. с комментариями / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: ИНФРА-М, 2008. — 704 с.
7. Bangemann Report (1994): Europe and the Global Information Society. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=18174>. (дата обращения 12.12.2013).
8. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - "i2010 – A European Information Society for growth and employment" {SEC(2005) 717} /* COM/2005/0229 final */ [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=hzGgTq2dJvGsVDnT958tp3srdnQcRMyrTJG61CQzmmB00LvtXp88!-190817253?uri=CELEX:52005DC0229> (дата обращения 12.12.2013).
9. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities // OJ. L 298. 17/10/1989. — P. 23—30.
10. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Text with EEA relevance) // OJ. L 332. 18/12/2007. — P. 27—45.
11. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (Text with EEA relevance) // OJ. L 95. 15/04/2010. — P. 1—24.

12. eEurope (2000): An Information Society for All. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.e.eupestandards.org/Docs/eeurope_initiative.pdf. (дата обращения 12.12.2013).
13. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>. (дата обращения 12.12.2013).

СЕКЦИЯ 4.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Андреева Любовь Александровна

канд. юрид. наук, доцент РГГУ,

РФ, г. Великий Новгород

E-mail: andreeva56@mail.ru

THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE REPRESENTATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lybove Andreeva

candidate of juridical sciences, associate professor

of Russian State Humanitarian University,

Russia, Veliky Novgorod

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам организации законодательного процесса в представительных органах местного самоуправления, регламентации нормотворческого процесса, субъектов права законодательной инициативы, реформирования нормотворческого процесса в связи с изменениями в системе местного самоуправления.

ABSTRACT

The article is devoted to problems of organization of the legislative process in the representative bodies of local self-government, of the lawmaking process, the subjects of the right of legislative initiative, reforming the legislative process in connection with changes in the system of local self-government.

Ключевые слова: законодательство; местное самоуправление; система; субъекты правотворчества; полномочия; органы местного самоуправления.

Keywords: legislation; local self-government system; the subjects of law-making; authority; bodies of local self-government.

Местное самоуправление является один из важнейших институтов гражданского общества, поскольку оно представляет возможность гражданам непосредственно участвовать в жизни своего территориального коллектива, контролировать деятельность выборных органов и в наибольшей степени влиять на политические процессы локального уровня. Проблема формирования и развития данного института в России является одной из наиболее сложных, поскольку реализация конституционно провозглашенных положений на практике столкнулась с множеством спорных вопросов, на которые нет ясного ответа до настоящего времени. Формирование системы властных отношений, в которую местное самоуправление включено как один из системообразующих элементов, является важным направлением поддержания связи государства с населением. Особенностью местного самоуправления в России является многообразие форм его организации, что допускает возможность учета местной специфики и создание условий для максимально эффективной деятельности. Местное самоуправление является независимым в пределах полномочий, которыми оно наделено для разрешения вопросов местного значения и управления муниципальной собственностью.

Важным уровнем муниципального правового регулирования является местное нормотворчество. Среди избранных депутатов, многие избраны во вновь образованные муниципальные образования городских и сельских поселений, где придется организовывать работу с «нуля». Первым документом, определяющим порядок работы депутатов, будет регламент работы Совета депутатов либо Думы. Особая роль принадлежит уставам муниципальных образований. Устав муниципального образования представляет собой основной закон жизни городских и сельских поселений. Он определяет систему местного самоуправления, структуру его органов с учетом интересов и сложившихся традиций местного населения.

Разработка устава производится муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования, широко обсуждаемый на общественных слушаниях, должен приниматься представительным органом местного самоуправления или населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан. Устав

муниципального образования является основой разработки других местных нормативно-правовых актов, наименование и виды которых, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования. Представительные органы местного самоуправления принимают правовые акты (обычно называемые решениями), устанавливающие для всех обязательные правила по предметам ведения муниципального образования (регламенты представительных органов, положения о местных налогах, сборах, положения об администрации и отдельных ее отделах и управлениях, бюджет и иные акты, определяющие социально-экономическое развитие муниципального образования). Следует отметить, что виды нормативно-правовых актов местного самоуправления неодинаковы в различных муниципальных образованиях, поскольку в России отсутствует единая система органов местного самоуправления. Депутаты, избранные в органы второго и последующих созывов, работают в условиях, когда в основном нормативная база создана, Устав муниципального образования зарегистрирован. Вместе с тем, пределов совершенствования нормотворческой деятельности не существует. Требуют постоянной корректировки регламенты Дум и Советов, в том числе регламентация партийных инициатив, права партии на выражение своих интересов в решениях местного сообщества, также в достаточной степени не разработаны механизмы работы депутатов в депутатской группе и правотворческая инициатива партии через фракционное представительство.

Органы местного самоуправления не имеют права издавать законы (это является прерогативой федерального и региональных парламентов). Однако представляется очевидным, что для реализации полномочий местного самоуправления необходимы нормативные акты. Органы местного самоуправления и местные должностные лица принимают правовые акты (нормативные) по соответствующим вопросам своей компетенции. Возможность издавать нормы является одним из наиболее непосредственных выражений местного самоуправления или местной автономии. Местные образования имеют полномочия по вопросам местного значения, основным проявлением этого является их право принимать нормативные акты. Поэтому как таковые местные нормативные акты имеют под собой правовую основу.

Устав является основной местной правовой нормой, однако он также имеет и особый характер: он определенно относится скорее к сфере права местного образования на самоорганизацию, чем к праву на принятие нормативных актов. В отношении остальных местных норм существует несколько типов классификации. Наиболее простой

различает собственно местные нормы, влияющие на социально-экономические аспекты жизни граждан (тарифы, местные налоги), и рефлексивные или внутренние местные нормы, т. е., нормы, влияющие на внутренние аспекты деятельности персонала (регламенты, положения).

В законодательстве в целом, так и региональное законодательство, устанавливают достаточно детализированные процедуры принятия местных решений, которые имеют общий и обязательный характер. В общем и целом, решения общего характера, принимаемые пленарным заседанием выборных лиц должны пройти несколько стадий — во-первых, предварительное одобрение проекта правовой нормы, которому предшествует информационный доклад комиссии. Проекты публикуются для рассмотрения заинтересованными сторонами, которые могут представлять свои предложения и протесты. Затем происходит окончательное утверждение нормативного акта, для которого по некоторым специфическим типам нормативных актов необходимо абсолютное большинство голосов (уставы, налоговые постановления). В таком случае нормативный акт должен быть опубликован.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта федерации. Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

На первое место среди актов местного самоуправления по праву должен быть поставлен Устав муниципального образования. Обязательность принятия такого нормативного акта, как Устав муниципального образования непосредственно определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Понятие устава муниципального образования в действующих федеральных законах

не сформулировано, однако представляется бесспорным, что названный устав следует рассматривать как нормативный правовой акт муниципального уровня, имеющий преимущественную юридическую силу по отношению к иным нормативным правовым актам муниципального образования. В случае их коллизии применению подлежат нормы Устава, ибо Устав — своего рода конституирующий акт, без которого местное самоуправление невозможно.

Структура органов местного самоуправления предопределяет систему актов этих органов, взаимоотношения их с органами государственной власти, потенциал нормотворчества. Определенную проблему представляет вопрос о том, каким образом население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Население участвует в осуществлении местного самоуправления непосредственно и через своих представителей. Поэтому структура органов местного самоуправления может определяться путем принятия решения на местном референдуме или представительным органом местного самоуправления и закрепляться в Уставе муниципального образования. Содержательная часть вопроса об определении структуры органов местного самоуправления заключается в том, какую именно из возможных структур целесообразно выбрать для конкретного муниципального образования.

Важной задачей, решение которой в значительной мере определяет организацию нормотворческой деятельности представительного органа местного самоуправления, является разграничение полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, четкое определение компетенции должностных лиц местного самоуправления.

Наряду с уставами муниципальных образований в практике муниципального нормотворчества применяются такие акты, как решения представительного органа местного самоуправления. Решение — наиболее распространенный нормативный акт, принимаемый представительным органом местного самоуправления. Оно обладает всеми признаками нормативности. Вопросы, регулируемые решениями, хотя и являются типичными, но вместе с тем отражают особенности их нормативного регулирования в отдельных муниципальных образованиях. После решений важное место среди актов местного самоуправления принадлежит постановлениям главы муниципального образования, иных должностных лиц, обладающих полномочиями на единоличное решение отдельных вопросов местного значения.

Решения и другие нормативные акты органов местного самоуправления находятся в тесной связи друг с другом. Связь решения

с другими нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления очевидна. Они являются вторичными по отношению к Уставу муниципального образования и первичными по отношению к Регламенту представительного органа местного самоуправления, отдельным его Положениям. Наименования и содержание актов органов местного самоуправления определяются с учетом их места в системе нормативных актов, а также их юридической силы.

Решение, как любой нормативный акт, характеризуется неперсонифицированностью адресата и сохраняет юридическую силу, независимо от своего исполнения. Оно всегда является результатом нормотворческой деятельности специально уполномоченного на то органа.

Юридическая сила нормативных правовых актов местного самоуправления имеет в своей основе легитимность органов местного самоуправления, их принявших. Большинство таких актов принимаются представительными, выборными органами местного самоуправления, сформированными на основе свободного волеизъявления избирателей. Серьезные нарушения избирательных процедур могут повлечь за собой признание не легитимности представительного органа, а следовательно, и неправомерности принимаемых им решений, в том числе и нормативных правовых актов.

В процессе правотворческой деятельности органов местного самоуправления создаются разнообразные нормативные акты. Особое внимание следует уделить вопросам систематизации и кодификации нормативных актов местного самоуправления.

Нормативные акты представительного органа местного самоуправления принимаются непосредственно на его заседании путем голосования депутатов, а затем подписываются главой местного самоуправления.

Среди актов нормотворчества следует выделить акты, которые подтверждают установление, изменение либо отмену норм, содержащихся в иных актах. Подобные акты отличаются от актов индивидуального характера, ибо с их помощью устанавливаются новые, изменяются либо отменяются ранее действующие правовые нормы, они адресованы неопределенному кругу лиц, не исчерпываются однократным исполнением.

Обращаясь к классификации правовых актов по их юридической силе и их иерархии в системе местного самоуправления, на первое место необходимо поместить Устав, как учредительный документ муниципального образования, составляющий юридическую базу, платформу для развертывания правотворчества органов местного

самоуправления. На территории муниципального образования он среди актов местного самоуправления обладает наибольшей юридической силой. Второе место занимают решения, принятые на местном референдуме, третье — решения представительных органов местного самоуправления, четвертое — постановления администраций, принимаемые во исполнение нормативных актов представительных органов. Все остальные акты местного самоуправления относятся к категории обычных.

Представительный орган муниципального образования принимает следующие правовые акты:

- решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты);
- иные решения (ненормативные правовые акты) по вопросам, отнесенных к компетенции представительного органа муниципального образования в соответствии с законодательством (решения о назначении выборов, о согласовании изменения границ и т. п.);
- решения (ненормативные правовые акты) по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (регламент представительного органа муниципального образования, положение о постоянных комиссиях, о рабочем аппарате представительного органа и т. п.).

Разработка муниципальных правовых актов осуществляется:

- местной администрацией;
- постоянными комиссиями и аппаратом представительного органа муниципального образования;
- субъектами права правотворческой инициативы.

Основаниями для разработки муниципальных правовых актов могут быть:

- прямое указание о необходимости принятия муниципального правового акта в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации, уставе муниципального образования или ином нормативном правовом акте;
- решения представительного органа муниципального образования, поручения главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования, главы местной администрации);
- обращения органов государственной власти (государственных органов), органов и должностных лиц местного самоуправления (в том числе других муниципальных образований),

депутатов представительных органов, обращения жителей муниципального образования и иных лиц, а также организаций;

- обстоятельства, вытекающие из договорных и иных обязательств муниципального образования и органов местного самоуправления;

- необходимость решения текущих задач в рамках компетенции органов местного самоуправления.

Даже в том случае, если принятие муниципального правового акта относится к компетенции представительного органа муниципального образования (в первую очередь это касается нормативных правовых актов), ответственность за своевременную разработку и внесение соответствующих проектов муниципальных правовых актов сохраняется за местной администрацией, ее структурными подразделениями и специалистами, ответственными за работу в различных сферах муниципального хозяйства.

Постоянные комиссии, образуемые из числа депутатов представительного органа, и аппарат представительного органа муниципального образования осуществляют разработку:

- проектов муниципальных правовых актов представительного органа муниципального образования (в том числе нормативных правовых актов);

- главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования) по вопросам деятельности представительного органа муниципального образования.

При этом разработка проектов муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с планами нормотворческой деятельности (планами работы), решениями представительного органа муниципальных образований, поручениями главы муниципального образования (председателя представительного органа муниципального образования), обращениями граждан, должностных лиц, организаций, депутатов и т. п.

В случае, если разработка проекта муниципального правового акта постоянными комиссиями или рабочим аппаратом представительного органа муниципального образования невозможна или затруднительна (например, по причине отсутствия соответствующих специалистов), целесообразно возложить разработку соответствующего муниципального правового акта на местную администрацию с последующим внесением на рассмотрение представительного органа муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования, иные субъекты правотворческой инициативы определяют порядок разработки проектов муниципальных правовых актов самостоятельно.

Проекты муниципальных правовых актов вносятся на рассмотрение того органа (должностного лица) муниципального образования, к компетенции которого относится принятие соответствующего правового акта. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются правовыми актами органа местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [2] проекты муниципальных правовых актов могут вноситься: депутатами представительного органа муниципального образования; главой муниципального образования; главой местной администрации; органами территориального общественного самоуправления; инициативными группами граждан; иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. При этом целесообразно предусмотреть в уставе муниципального образования или иных муниципальных правовых актах возможность внесения проектов муниципальных правовых актов на рассмотрение главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию (главы местной администрации) должностными лицами местной администрации (заместителями главы местной администрации, руководителями структурных подразделений и т. п.).

Проекты нормативных правовых актов и иных правовых актов представительного органа муниципального образования, разработанных местной администрацией, как правило, вносятся должностным лицом, ответственным за разработку проекта (заместителем главы местной администрации, руководителем структурного подразделения местной администрации, руководителем рабочей группы) на рассмотрение главы местной администрации (главы муниципального образования, возглавляющим местную администрацию).

Проекты муниципальных правовых актов, поступивших на рассмотрение представительного органа муниципального образования могут быть направлены председателем представительного органа (главой муниципального образования, возглавляющим представительный орган) на предварительное рассмотрение в соответствующую постоянную комиссию представительного органа муниципального образования, образованную в соответствии с его регламентом. По результатам предварительного рассмотрения постоянная комиссия может принять одно из следующих решений: одобрить проект и рекомендовать его к принятию; одобрить проект и рекомендовать его к принятию с учетом предлагаемых изменений и дополнений; не одобрить проект решения

и рекомендовать его к отклонению. Кроме того, процедура предварительного рассмотрения проекта муниципального правового акта должна предусматривать юридическую экспертизу проекта в юридическом подразделении местной администрации или аппарата представительного органа муниципального образования, а также экспертизу на коррупциогенность.

При предварительном рассмотрении проектов правовых актов, внесенных депутатами представительного органа муниципального образования, органами территориального общественного самоуправления или жителями муниципального образования в порядке правотворческой инициативы граждан инициаторам правотворческой инициативы должна быть предоставлена возможность принять участие в обсуждении проекта.

Проекты муниципальных правовых актов, внесенных с нарушением порядка их внесения (например, без приложения всех необходимых документов) могут быть возвращены инициатору для устранения недостатков при регистрации или по итогам предварительного рассмотрения.

Муниципальные правовые акты представительного органа муниципального образования (иных коллегиальных органов местного самоуправления) принимаются на заседании представительного органа муниципального образования (иных коллегиальных органов местного самоуправления) в соответствии с регламентом указанного органа.

При этом регламентом представительного органа муниципального образования (иного коллегиального органа) может быть предусмотрено принятие проекта муниципального правового акта в двух чтениях. В первом чтении, как правило, проект принимается за основу, во втором чтении муниципальный правовой акт принимается в окончательной редакции. Между первым и вторым чтением в проект муниципального правового акта могут быть внесены необходимые поправки.

Процедура рассмотрения муниципального правового акта должна предусматривать возможность участия в рассмотрении инициаторов принятия муниципального правового акта или их представителей, а также представителей главы муниципального образования и (или) местной администрации.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (нормативные правовые акты) принимаются на заседании представительного органа муниципального образования большинством от установленной численности указанного представительного органа.

Решения представительного органа муниципального образования (иных коллегиальных органов местного самоуправления) по иным вопросам могут приниматься большинством от числа присутствующих депутатов (членов коллегиального органа) при условии, что представительный орган муниципального образования (иной коллегиальный орган) сформирован в правомочном составе, а число присутствующих депутатов достаточно для признания заседания правомочным.

Таким образом, первым этапом законотворческого процесса является внесение проекта нормативного акта в представительный орган местного самоуправления — Думу (Совет). Разумеется, Дума (Совет) не должна, да и не может, рассматривать в качестве проектов предложения, поступающие от любых лиц. В связи с этим Устав, Положение о Думе (Совете) и Регламент четко определили круг субъектов, которые наделяются правотворческой инициативой, то есть правом официального внесения проектов на суд депутатов. Этому праву соответствует обязанность представительного органа местного самоуправления обсудить вопрос о принятии полученных таким образом документов к рассмотрению.

Таким образом, нормотворческий процесс, осуществляемый в представительном органе местного самоуправления в целом зависит от ряда обстоятельств, а именно от ряда субъектов правотворческой инициативы, структуры и функций органов, осуществляющих нормотворческий процесс, аппарата, влияния граждан и политических партий на нормотворческий процесс.

Процесс изменения, дополнения и уточнения общих принципов организации местного самоуправления, дальнейшее развитие финансовой самостоятельной власти на местах требует совершенствования законодательства о местном самоуправлении, в том числе норм Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [2].

11.03.2014 г. в Государственную Думу РФ внесен проект федерального закона № 388095-6, которым вносятся изменения, как в построение структуры местного самоуправления, так и в определение переданных и собственных полномочий местного самоуправления [1].

Следующей проблемой представляется изменение в системе органов местного самоуправления, в частности, существующие пять видов муниципальных образований, пополнятся еще двумя: городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом. Вместе с тем, выделение новых муниципальных образований неизбежно повлечет увеличения аппарата управления органов

местного самоуправления, и наряду с сокращением депутатского корпуса (на уровне районов) приведет к увеличению численности работников органов исполнительной власти в системе местного самоуправления. Депутатский корпус будет работать на условиях делегирования отдельных депутатов в вышестоящие органы местного самоуправления, что в значительной степени изменит регламент нормотворческого процесса, а также его планирование. Таким образом, депутат будет представлять интересы не населения, а представлять интересы муниципального образования, делегировавшего его для работы в вышестоящий муниципалитет. Этим выстраивается вновь система подчиненности муниципалитетов. Однако, основная задача любого нормотворческого органа заключается в обязанности издавать качественные, своевременные, а главное — эффективные законы.

Список литературы:

1. Проект федерального закона № 388095-6 от 11.03.2014 г. / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.06.2014).
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 21.06.2014).

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОГОВОРОВ

Андреева Любовь Александровна

*канд. юрид. наук, доцент РГГУ,
РФ, г. Великий Новгород
E-mail: andreeva56@mail.ru*

PUBLIC AND PRIVATE MUNICIPAL CONTRACTS

Lybove Andreeva

*candidate of juridical sciences, associate professor
of Russian State Humanitarian University,
Russia, Veliky Novgorod*

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам заключения договоров и соглашений муниципальными образованиями, установления порядка заключения договоров и соглашений и правовые последствия заключения и исполнения договоров и соглашений.

ABSTRACT

The article is devoted to the conclusion of contracts and agreements of the municipal formation, the establishment of a procedure for concluding contracts and agreements and legal consequences of the conclusion and execution of contracts and agreements.

Ключевые слова: муниципальное образование; порядок заключения; договор; соглашение; исполнение договорных обязательств.

Keywords: municipal formation; procedure of conclusion; contract; agreement; fulfillment of contractual obligations.

Муниципалитеты являются публичными образованиями, способны и уполномочены заключать публичные договоры и соглашения. В части 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) [3] предусматривается, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав

муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

В части 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ указаны следующие существенные условия соглашений [3]:

- предметом соглашения является передача части полномочий по решению вопросов местного значения;
- соглашения должны заключаться на определенный срок;
- соглашения должны содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в т. ч. досрочного;
- должен быть указан порядок определений ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий;
- должны быть предусмотрены финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Следует отметить, что допустимым предметом соглашения является передача части полномочий по решению вопросов местного значения органов одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования. Передача вопросов местного значения не допускается, т. к. вопросы местного значения для каждого типа муниципальных образований могут быть изменены только путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ или в переходный период — законом субъекта РФ для вновь образованных поселений и муниципальных районов, в состав которых входят данные поселения. Однако на практике в большинстве соглашений содержится перечень не передаваемых полномочий, а вопросов местного значения. Такие соглашения не соответствуют действующему законодательству и могут быть оспорены.

Вместе с тем, муниципальные образования заключают и другие двухсторонние и многосторонние публичные договоры и соглашения, в том числе, например, трехсторонние соглашения между муниципальным образованием, отраслевыми профсоюзами

и товаропроизводителями по вопросам социально-экономического развития муниципалитетов, трудоустройства и создания новых рабочих мест. Важно обратить внимание, что речь идет только о полномочиях по решению вопросов местного значения.

В практике деятельности органов местного самоуправления, безусловно, есть примеры, иллюстрирующие попытку передавать полномочия по решению вопросов государственного значения. Вместе с тем этот процесс регулируется иными нормами. Например, арбитражный суд, рассматривая конкретное дело, фактически решал вопрос о том, может ли муниципальный район передавать поселению свои полномочия, если речь идет об отдельных государственно-властных полномочиях, переданных ранее этому муниципальному району органами государственной власти.

В постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21.12.2006 по делу № А12-14663/2006 было отмечено, что муниципальные районы, наделенные Федеральным законом № 131-ФЗ отдельным государственным полномочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не могут передавать данное полномочие органам местного самоуправления городских и сельских поселений. Тем самым был вынесен фактический запрет на субделегирование данных полномочий [2]. Значительные проблемы для перераспределения полномочий создает сходство формулировок вопросов местного значения. Например, к вопросам местного значения поселений относится создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ [3]); к вопросам местного значения муниципального района относится создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 19.2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ [3]). Большинство формулировок вопросов местного значения начинается со слов «создание условий» «организация» «участие в...» и другие. В результате поселениям с передачей полномочий навязывается финансирование мероприятий, которые им не свойственны.

Анализируя тексты имеющихся соглашений, некоторые правоохранительные органы стали занимать довольно неожиданную позицию, которая условно сводилась к следующему: бюджетные средства, выделенные одному муниципальному образованию, нельзя тратить на нужды других муниципальных образований. Однако далеко

не все суды разделили эту позицию. Согласно ст. 14 Бюджетного кодекса РФ бюджет муниципального образования является формой образования и расходования денежных средств на финансовый год предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования [1]. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований законодательством не предусмотрено.

Закон не устанавливает ограничений по кругу лиц, обладающих правом заключения соглашений о передаче полномочий от одного муниципального образования другому. Формально таким правом обладает любой орган местного самоуправления. В уставе муниципального образования должно быть указание на уполномоченный орган и на порядок заключения соглашения. Следует отметить, что в последнее время довольно активно стали приниматься муниципальные правовые акты, регулирующие порядок (процедуру) заключения соглашений между поселениями и муниципальными районами и именно эта процедура исследуется при решении вопроса о законности соглашения.

Другой неурегулированный вопрос связан с объемом передаваемых полномочий. В федеральном законе указывается о части полномочий, однако что понимается под термином «часть» — не уточняется. Есть примеры того, что некоторые поселения передают району все полномочия. Получается, что объем работы у муниципальных служащих существенно сокращается, а заработная плата не меняется (ликвидировать эти органы местного самоуправления не представляется возможным). Такая практика приводит к росту иждивенческих настроений в поселениях, выстраиванию фактически одноуровневой модели местного самоуправления. Население вводится в заблуждение относительно того, кто должен предоставлять муниципальные услуги.

Право передачи отдельных полномочий по решению вопросов местного значения иным органам местного самоуправления на основании заключаемых соглашений автоматически должно быть подкреплено возможностью контроля за осуществлением полномочий, возможностью привлечения к ответственности в случае ненадлежащего их осуществления. Однако на практике соответствующие положения редко встречаются в текстах договоров и соглашений.

Анализ заключенных соглашений показывает, что органы местного самоуправления недостаточно точно понимают правовую природу этих актов и их особенности. Указанные договоры

и соглашения не относятся к гражданско-правовым, и к ним автоматически не могут применяться положения Гражданского кодекса РФ, в т. ч. об ответственности за их неисполнение (ненадлежащее исполнение). Данные договоры и соглашения носят публично-правовой характер, поэтому все особенности их реализации должны устанавливаться дополнительно в уставе муниципального образования, муниципальных правовых актах, самих договорах и соглашениях. Отсутствие специальных норм приводит, в частности, к отсутствию положений, предусматривающих ответственность сторон, невозможности применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора или соглашения, а зачастую и к признанию их недействительными.

Органам местного самоуправления следует принимать отдельные муниципальные правовые акты, в которых детально будут урегулированы различные процедурные вопросы, связанные с заключаемыми договорами и соглашениями. Частноправовые договоры либо соглашения следуют из содержания торгов, конкурсов, тендеров. Именно на этапе подписания договора после конкурса на выполнение отдельных работ, договорные правоотношения переходят в разряд частноправовых, что в определенной степени не позволяет обеспечить доступ к информации и проконтролировать надлежащее исполнение. При осуществлении проверок за исполнением договоров и соглашений, контролирующие органы сталкиваются с ситуацией, когда такие договоры органы местного самоуправления пытаются представить как «договоры о намерениях», и, следовательно, не подлежащих исполнению.

Таким образом, публичные и частноправовые договоры и соглашения, занимают значительное место в деятельности органов местного самоуправления и способны влиять на социально-экономическое развитие муниципалитета.

Список литературы:

1. Бюджетный Кодекс РФ// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 июня 2014 г.).
2. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21.12.2006 по делу № А12-14663/2006 // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 июня 2014 г.).
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 июня 2014 г.).

СЕКЦИЯ 5.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФРГ

Лубенникова Светлана Александровна
канд. юрид. наук, доцент, заведующая кафедрой
Государственного права ХГУ им. Н.Ф. Катанова,
РФ, Республика Хакасия, г. Абакан

Вязовкина Мария Валерьевна
студент 1 курса, ХГУ им. Н.Ф. Катанова,
РФ, Республика Хакасия, г. Абакан
E-mail: z.marysia2202@yandex.ru

LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PUBLIC OFFICIALS IN RUSSIA AND GERMANY

Lubennikova Svetlana
candidate of Law associate Professor, Head of the Department
of National Law KSU them.N.F. Katanov,
Russia, Republic of Khakassia, Abakan

Maria Vyazovkina
1st year student, KSU them. N.F. Katanov,
Russia, Republic of Khakassia, Abakan

АННОТАЦИЯ

Авторы статьи рассматривают проблемы правового регулирования административной ответственности государственных служащих, которое имеет важное прикладное значение. Проанализировано законодательство

Российской Федерации и Федеративной Республики Германии в области ответственности государственных служащих.

ABSTRACT

The authors of this article consider the problems of legal regulation of administrative responsibility of public servants, which is of great practical importance. Analyzed legislation of the Russian Federation and the Federal Republic of Germany in the field of responsibility of public servants.

Ключевые слова: ответственность; административная ответственность; правовое регулирование; государственные служащие; государственная служба; чиновники.

Keywords: responsibility; administrative responsibility; legal regulation; civil servants; public service; officials said.

В широком смысле слова, ответственность — это обязанность отвечать за совершенное действие. Ответственность наступает, тогда когда на гражданина, совершившего правонарушение, налагаются меры государственного принуждения. Применение такого рода действий направлено с одной целью, для изменения индивидуального сознания конкретного лица совершившего правонарушение.

Государственная служба как институт государственного управления имеет главную социально–политическую ценность — защита прав и свобод человека и гражданина. На современном этапе существует проблема, связанная с нарушением социально–политической ценности института государственного управления. За неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных (служебных) обязанностей, государственные служащие несут ответственность перед государством, обществом и гражданами. Правовое регулирование — это процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание [16].

С момента становления государственной службы в ФРГ и России создавались соответствующие органы государственного управления государственными служащими. Система правового регулирования государственной службой включает в себя положения и другие нормативные документы, закрепленные в законодательных актах, где указываются обязанности, ответственность уполномоченных должностных лиц. Законодательство Российской Федерации в области ответственности государственных служащих основывается

на Конституции РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), международных договорах Российской Федерации и включает в себя федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента РФ и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основным федеральным законом, регулирующим общественные отношения по привлечению к административной ответственности, а также устанавливающий перечень всех административных правонарушений является КоАП РФ. В главе 17 КоАП РФ указаны основные положения, об ответственности государственных служащих (в КоАП РФ «должностные лица»).

Административной ответственности подлежит государственный служащий в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ) [3].

Основные законодательные акты, регламентирующие ответственность государственных служащих в РФ:

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (Ст. 32, Ст. 71, Ст. 97) [5];

2. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8];

3. Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [9];

4. Закон Российской Федерации от 14.12.1995 № 197 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [6];

5. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих» [11].

Вопросы административной ответственности государственных служащих в законодательстве Российской Федерации разработаны недостаточно полно. В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию подчеркивалось, что на государственной службе нужны профессионалы, для которых критерием деятельности является закон. Иначе государство открывает дорогу коррупции. И может наступить момент, когда оно просто переродится, перестанет быть демократическим [10].

Государственная служба Федеративной Республики Германии строится на принципе единства, который обеспечивает общие правила прохождения службы, права и обязанности, ответственность и гарантии государственных служащих. Понятие «государственный

служащий» в Германии включает всех работников государственных учреждений, т. е. это не только гражданин, занимающий государственную должность, но и преподаватели школ, профессора государственных университетов, работники почты и др.

Основу государственного управления составляют политические чиновники, выделенные в группу особо доверенных лиц, наделенных специальным правовым и политическим статусом. За правомерность своих действий чиновники несут личную ответственность. За неисполнение либо ненадлежащее исполнение чиновниками обязанностей, установлен порядок привлечения к ответственности за служебные проступки (дисциплинарный процесс). Меры ответственности назначаются только специальными дисциплинарными судьями в ходе официального дисциплинарного процесса.

В законодательстве Германии определены только некоторые виды ответственности государственных служащих (дисциплинарная, уголовная и гражданско-правовая). Административная ответственность государственных служащих в законодательных актах ФРГ четко не обозначена.

Законодательство ФРГ в области ответственности государственных служащих включает:

1. Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. Закон Германии предусматривает наказание за особый вид проступка, который связан с поведением чиновника вне службы, в случае если чиновник наносит вред престижу государственной службы и государству в целом [7];
2. Федеральный закон о гражданской службе (BBG) от 5 февраля 2009 года (с изменениями от 28 августа 2013 года) [12];
3. Федеральный дисциплинарный закон (БДГ) от 9 июля 2001 года (с изменениями от 28 августа 2013 г.). В нем определяются процедуры привлечения служащих к ответственности [13];
4. Закон о статусе гражданских служащих (BeamtStG) от 17 июня 2008 года (с изменениями от 12 февраля 2009 года) [2] и другие.

Таким образом, несмотря на особенности правового регулирования в области ответственности государственных служащих в Российской Федерации и ФРГ, можно отметить, что каждая страна, прежде всего, руководствуется, гуманной целью.

Список литературы:

1. Административное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012 г. — 431 с.

2. Закон о статусе гражданских служащих (BeamStG): от 17 июня 2008 года (с изменениями от 12.02. 2009 года) [сайт]. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.quickiwiki.com/de/Beamtenstatusgesetz> (дата обращения 20.05.2014).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.06.2014). Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения 20.05.2014).
4. Михайлова М.В. Государственное и муниципальное управление зарубежных стран / М.В. Михайлова [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-gs.html> (Дата обращения 20.05.2014).
5. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : в ред. Законов Рос. Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ // Рос.газ. 2009. 21 янв.
6. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: [Электронный ресурс]: от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.05.2014).
7. Основной закон Федеративной Республики Германия: [Электронный ресурс]: от 23 мая 1949 г. (с изменениями на декабрь 2000) [сайт]. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.web-globus.de/articles/konstitucija> (дата обращения 20.05.2014).
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 2004 г.: одобр. Советом Федерации Собр. Рос. Федерации 15 июля 2004 г.: в ред. Федер. Закон от 02 апреля 2014 г. // Рос.газ. 2004. 21 июля.
9. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: Принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 апреля 2003 года. : одобр. Советом Федерации Собр. Рос. Федерации 14 мая 2003 года: в ред. Федер. Закон от 02.07.2013г. // Рос.газ. 2003. 30 мая.
10. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации [Электронный ресурс]: 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва). Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс». (Дата обращения 20.05.2014).
11. Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих»: ред. от 16 июля 2009 г. // Рос.газ. 2002. 15 августа.

12. Федеральный закон о гражданской службе (BBG): [Электронный ресурс]: от 5 февраля 2009 года (с изменениями от 28.08.2013 года) [сайт]. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.quickiwiki.com/de/Bundesbeamtengesetz> (дата обращения 20.05.2014).
13. Федеральный дисциплинарный закон: [Электронный ресурс]: от 9 июля 2001 года (с изменениями от 28.08.2013) [сайт]. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.quickiwiki.com/> (дата обращения 20.05.2014).
14. Чиркин В.Е. Сравнительное правоведение: учебник / В.Е. Чиркин. М.: Международные Отношения, 2012. — 336 с.
15. Юридическая энциклопедия. [Электронный ресурс] // Правотека. ру [сайт]. [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.pravoteka.ru> (дата обращения 20.05.2014).

СТАТЪЯ УДАЛЕНА ПО ЗАПРОСУ ПРАВООБЛАДАТЕЛЯ

СЕКЦИЯ 7.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

ПРИНЦИПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Чигрин Вячеслав Васильевич

*лектор, университет им. Миколаса Ромериса,
Литва, Каунас*

E-mail: cigrin@mruni.eu

BUDGET PLANNING PRINCIPLES OF LITHUANIA

Chigrin Viacheslav

*lecturer, Mykolas Romeris university,
Lithuania, Kaunas*

АННОТАЦИЯ

Одним из основных принципов бюджетного процесса, закрепленного в правовых актах, в определенный период времени, является планирование доходов и расходов. В статье рассматриваются правовые основы краткосрочного и долгосрочного планирования бюджета Литвы, стремясь раскрыть суть этих принципов при планировании доходной и расходной частей бюджета.

ABSTRACT

Budget planning for certain period of time entails identifying the sources of income and taking into account all current and future expenses and is one of the main principles of budget process in whole. The article deals with the analysis of legal basis of long — and short-term budget planning in the Republic of Lithuania with the aim to explain the meaning of this principle, to find out the origin of long-term budget planning, etc.

Ключевые слова: государственный и бюджет самоуправлений; краткосрочное; среднесрочное; долгосрочное планирование.

Keywords: state and municipal budget; short-term; medium-term; long-term planning.

Планирование бюджета определяется как «бюджетный план, который отражает создание и коррекцию структуры доходов и расходов государства в изменяющихся условиях». Сравнивая принципы долгосрочного (многолетнего) и краткосрочного (годового) бюджетного планирования можно отметить, долгосрочное планирование в основном означает планирование бюджета более, чем на год и практическая реализация этого принципа приводит к тем же правовым последствиям, как и при годовом планировании — соответствующие органы (в соответствии с правовой терминологией распорядители финансовых бюджетных ассигнований, а также ответственные за создание бюджета органы) обязаны придерживаться утвержденных как долгосрочных так и годовых запланированных показателей [10, с. 8]. В Литве до недавнего времени формировались, и утверждались на год не только государственный и муниципальный бюджеты, но и бюджеты фонда государственного социального страхования (в соответствии с Законом Литовской Республики о структуре бюджета Фонда государственного социального страхования, статья 9, часть 1 [7, с. 7], а также Закона об обязательном медицинском страховании статья 14 часть 1) [6, с. 9].

Большую часть двадцатого века планирование бюджета на один год использовалось повсеместно и было закреплено национальным законодательством или конституцией (в Конституции Литвы в статье 129 указывается: «Финансовый год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря.») [4, с. 19], хотя часто в правовой доктрине появлялась критика краткосрочного принципа планирования и предложения заменить его долгосрочным. Существенные изменения произошли лишь в конце XX века, когда Европейский союз (далее — ЕС) и отдельные государства стали применять на практике принцип долгосрочного планирования и закрепили его в национальных законодательствах и даже в конституции (например, в статье 34 части 4 Конституции Франции версия № 2008-724 указывается: «долгосрочные прогнозы государственных финансов установлены законом») [16, с. 16]. В Великобритании в целях более рационального распределения государственных финансов с 1998 года перешли на долгосрочное планирование бюджета, начато составление обзора расходов (Suspending's Reviews) на три, а с 2010 года — на четыре года [15, с. 20]. Фактически с 2009 года начато бюджетное планирование на три года во Франции; Чехия с 2004 года перешла на двухлетнее планирование бюджета [11, с. 7]. Это произошло не случайно, а было предопределено рядом объективных факторов. Основной причиной

прорыва принципа долгосрочного бюджетного планирования в Европе являлся положительный опыт работы в области государственных финансов стран ЕС и ужесточение требований к государствам-членам сообщества в этой области. Опыт ЕС показывает, что наряду с обсуждением традиционного годового бюджета может существовать и долгосрочное планирование бюджета. К таким долгосрочным финансовым планам (у одних — долготетний бюджет, у других — финансовая перспектива), ЕС перешел в 1988 году. В целях улучшения бюджетного процесса, Европейский парламент, Совет Европы и Европейская комиссия (далее — институты ЕС) с 1988 года стали заключать межведомственные соглашения по бюджету, в которые вошли процедуры планирования финансовых ресурсов ЕС, составление финансовых программ на несколько лет. Статья 312 Договора о функционировании Европейского Союза (Treaty on the Functioning of the European Union) предусматривает: «Многолетние финансовые программы должны гарантировать планомерное развитие ЕС» и «годовой бюджет Европейского союза соответствует многолетней финансовой программе» — на этом основана финансовая дисциплина [13, с. 98]

Следует отметить, что в соответствии с законодательством ЕС, государства-члены, должны подготовить трехлетние программы конвергенции или стабильности. Выполняя надзор и координацию бюджетной политики еврозоны ЕС стремится обеспечить строгое выполнение бюджета. С этой целью государства-члены ЕС обязаны подготовить программу стабильности и конвергенции, в которой представлена стратегия бюджета на несколько лет. Согласно Пакта стабильности и роста (Stability and Growth Pact) государства-члены еврозоны, в которых введено евро, готовят годовые программы стабильности, остальные государства-члены ЕС готовят ежегодные программы конвергенции, в которых должно быть указано, как они намерены достичь и защитить финансовое положение в среднесрочной перспективе, с учетом бюджетных последствий старения общества и представить их в Европейскую Комиссию и Европейский Совет [12, с. 17].

Для претворения в жизнь элементов долгосрочного и программного планирования с 2014 года и последующих годов в Закон о бюджете Литвы были внесены изменения, в частности статья 17 часть 2 указывает: «Трехлетний бюджет государственного и бюджетов местных самоуправлений, консолидирует проект, основанный на Программе правительства Литвы, Программе конвергенции, Стратегии государственного прогресса, Национальной программе прогресса и других

документах, утвержденных Сеймом и правительством, Законе о фискальной дисциплине и других законах и нормативных актах, сценарии среднесрочного экономического развития страны, стратегическими и оперативными документами финансовой поддержки Европейского союза, представленными руководителями государственных бюджетных ассигнований проектов сметы программ» [5, с. 9].

С этого момента литовским законодательством установлен переход от годового бюджетного планирования к среднесрочному планированию на основе долгосрочных целей. Такие долгосрочные цели в настоящее время закреплены в программе «Государственная стратегия прогресса Литвы 2030», утвержденная сеймом 15 мая 2012 года постановлением № XI-2015 [8, с. 14], и другими программными документами, являющимися законодательной базой при подготовке проекта бюджета. Основная цель 2012 года — обеспечить снижение государственного дефицита до 3 процентов ВВП и создание условий для последовательного ежегодного снижения дефицита на один процентный пункт ВВП, как это предусмотрено в Законе бюджетной дисциплины [2, с. 11]. Для выполнения задач государственного сектора по показателям баланса на 2012—2015 года запланированы следующие меры:

1. замораживание средств, кроме неизбежных случаев, например, обслуживание долга, платежи в бюджет ЕС;
2. распределение любых дополнительных доходов, полученных при благоприятных условиях экономического развития, для более быстрой консолидации;
3. улучшение налогового администрирования и сокращения масштаба теневой экономики;
4. поддержание долгосрочного устойчивого развития государственных финансов для обеспечения реформирования пенсионной системы в целях сокращения обязательств государственного сектора перед будущими пенсионерами;
5. повышение акциза на дизельное топливо и сигареты;
6. переход с 2013 года расчета налога на землю по рыночной стоимости;
7. дальнейшее сокращение государственных расходов и (или) изменение налогов, если вышеуказанные меры будут недостаточны для снижения дефицита [9, с. 6].

Можно утверждать, что Литва использует модель среднесрочного планирования бюджета, основанного на программном методе. Планирование бюджета организовано следующим образом: после одобрения правительством предварительных основных показателей

трехлетнего бюджета и проекта максимальных ассигнований, Министерство финансов объявляет руководителям ассигнований лимит ожидаемых максимальных расходов, доступных для них в течение трех лет. Руководители государственных бюджетных ассигнований, получив эту информацию, готовят (пересматривают), свои стратегические планы, программы, составляют предварительную смету, не превышая указанного Министерством финансов лимита расходов, предоставляют данные в Министерство финансов. Лимит ежегодных ассигнований бюджетным учреждениям устанавливается согласно прошлогоднему плану, с учетом оценки использования ассигнований в ближайшие два года, с учетом ожидаемых макроэкономических показателей и тенденций увеличения национальных доходов, а также критериев, изложенных в Программе конвергенции Литвы [3, с. 26—29]. Очевидно, что Литва имеет достаточную правовую базу на долгосрочное (среднесрочное) бюджетное планирование.

После выполненного аудита Госконтроль пришел к выводу, что «Одна из целей реформы структуры бюджета — создание государственного бюджета на три года и ежегодного утверждения достигнута отчасти — прогноз показателей государственного бюджета на три года является неустойчивым, система планирования не всегда способствует эффективному планированию и использованию бюджета ассигнований. Необходимо продолжать совершенствовать бюджетный процесс, обращая особое внимание на прогнозирование доходов. Внедрив стратегическое планирование, стало понятнее финансирование деятельности государственных и финансовых учреждений, но прогноз показателей государственного бюджета на три года является неустойчивым» [14, с. 12]. Основная проблема бюджетного планирования на трехлетний срок связана с стабилизацией показателей бюджета. С другой стороны, с целью эффективного использования государственных средств, необходимо конкретизировать показатели среднесрочных ассигнований, утверждая их по роду деятельности.

Общепризнанно, что государственный бюджет — главный государственный план по накоплению и использованию доходов, составленный и утвержденный по определенным принципам в соответствии с установленным порядком. Возможны различные модели бюджетного планирования по времени, начиная с ежегодного (бюджеты субъектов Российской Федерации), среднесрочного (бюджет Литвы) и кончая долгосрочным планированием (бюджет ЕС). Каждый субъект выбирает ту или иную модель в соответствии с собственными потребностями (правда государства-члены ЕС

в решении вопросов бюджетного планирования учитывают требования законодательства ЕС).

С 2014 финансового года в Литве применяется новая модель планирования государственного и бюджетов местных самоуправлений, основанная на директиве 2011/85/EU Совета Европы от 8 ноября 2011 года [1, с. 41]. Ключевой особенностью этой новой модели является то, что с 2014 года утвержден трехлетний государственный и муниципальные бюджеты, с консолидированными показателями планирования (Закон о бюджете Литвы статья 17 часть 2) [5, с. 9]. Ужесточается контроль над соблюдением показателей бюджета. Еще одно новшество — разработка сценария экономического развития.

Эти и другие предусмотренные в Закон о бюджете меры, позволят не только расширить границы среднесрочного бюджетного планирования (включая в себя муниципальные бюджеты), но и обеспечат прозрачность в планировании бюджета, позволят улучшить качество макроэкономических и бюджетных прогнозов финансового планирования.

Список литературы:

1. Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžetų sistemoms. Oficialusis leidinys. L 306, 2011.11.23, — p. 41.
2. Fiskalinės drausmės įstatymas: priimtas 2007 m. lapkričio 8 d. Valstybės žinios, 2007, nr. 120-4881.
3. Konvergencijos 2012 metų programa: pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 25 d. nutarimu № 446. Valstybės žinios, 2011, nr. 50-2453.
4. LR Konstitucija Lietuvos Aidas, 1992, № 220 (1992-11-10); Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014.
5. LR biudžeto sandaros įstatymas Nr. IX-1946, 2003-12-23, Žin., 2004, № 4-47 (2004-01-07).
6. LR sveikatos draudimo įstatymas. Redakcija: 48 2013.12.10 (nuo 2014.01.01).
7. LR valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas: priimtas 1990 m. liepos 30 d. Valstybės žinios, 1990, nr. 24-596; 2000, nr. 61-1826; 2004, nr. 4-47
8. Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ Vilnius.: VU leidykla, 2012, p.-14.
9. Seimo 2012 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XII-82 dėl 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių. Valstybės žinios, 2012, nr. 153-7834.
10. Sudavičius B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. VU TEISĖ 2013 Nr.87, p. 7-19. Vilnius.

11. The EU budget and the Czech Republic [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.cnb.cz/en/statistics/government_fin_stat/ (дата обращения 22.04.2014).
12. The Stability and Growth Pact [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/stability-and-growth-pact/> (дата обращения 24.04.2014).
13. Treaty on the Functioning of the European Union [электронный ресурс] — URL:https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026lt.pdf.
14. Valstybės kontrolės 2013 metų veiklos ataskaita [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3107> (дата обращения 24.04.2014).
15. UK budget 2014 [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/293759/37630_Budget_2014_Web_Accessible.pdf (дата обращения 22.04.2014).
16. The Constitution Of The French Republic [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения 22.04.2014).

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Научное издание

«ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ»

Сборник статей по материалам
XXXVIII международной научно-практической конференции

№ 6 (38)
Июнь 2014 г.

В авторской редакции

Подписано в печать 29.06.14. Формат бумаги 60x84/16.
Бумага офсет №1. Гарнитура Times. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 4,875. Тираж 550 экз.

Издательство «СибАК»
630075, г. Новосибирск, Залесского 5/1, оф. 605
E-mail: mail@sibac.info

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного
оригинал-макета в типографии «Allprint»
630004, г. Новосибирск, Вокзальная магистраль, 3