



# ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

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

№ 11 (42)  
Ноябрь 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. Российского государственного гуманитарного университета, зав.кафедрой частного права филиала РГГУ, г. Великий Новгород.

Редакционная коллегия:

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

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

**В 74 Вопросы современной юриспруденции / Сб. ст. по материалам XLIII междунар. науч.-практ. конф. № 11 (42).** Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. 96 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. Актуальные вопросы противодействия преступности, носящей коррупциогенный характер 5**

- КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И МЕТОДЫ БОРЬБЫ 5  
Шараев Павел Сергеевич  
Мавлютова Алия Рашидовна

### **Секция 2. Гражданское, жилищное и семейное право 11**

- ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В КРУПНОЙ СДЕЛКЕ 11  
Клещев Сергей Евгеньевич

- НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ СОБСТВЕННИКОВ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ ПРИ СОЗДАНИИ ТСЖ 18  
Лаврентьева Татьяна Владимировна  
Скрипников Игорь Константинович

- К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УПРАВЛЯЮЩЕЙ ЖИЛИЩНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ 22  
Лаврентьева Татьяна Владимировна  
Скрипникова Елена Сергеевна

### **Секция 3. История государства и права России и зарубежных стран 27**

- ВЫПОЛНЕНИЕ ДЕТСКИМИ КОЛОНИЯМИ МВД СССР СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ЧЕСТЬ 30-Й ГОДОВЩИНЫ ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 27  
Якушина Евгения Сергеевна

### **Секция 4. Конституционное право 33**

- К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ 33  
Андреева Любовь Александровна

- О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ К АНАЛИЗУ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РАБОТНИКОВ И РАБОТОДАТЕЛЕЙ 39  
Рузанов Илья Владиславович

ПАРЛАМЕНТСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ОТНОШЕНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Чепус Алексей Викторович	45
<b>Секция 5. Муниципальное право</b>	<b>54</b>
СИСТЕМА ОКАЗАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ) Андреева Любовь Александровна	54
<b>Секция 6. Право зарубежных стран</b>	<b>63</b>
ИНСТИТУТ СУЩЕСТВЕННОГО ИЗМЕНЕНИЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ В НОВОМ ГК ЧЕХИИ Лаврушин Константин Владимирович	63
<b>Секция 7. Правовые основы государственной и муниципальной службы</b>	<b>68</b>
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ Чебанова Наталья Сергеевна Романюк Никита Александрович	68
<b>Секция 8. Уголовное право</b>	<b>73</b>
ОРГАНИЗАЦИЯ СОГЛАСОВАННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО БОРЬБЕ С КОНТРАБАНДОЙ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ УГОЛОВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ Косицына Виолетта Михайловна	73
<b>Секция 9. Финансовое право и финансовая политика</b>	<b>82</b>
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ Алиева Эльмира Башировна Магомедов Шарапутдин Рамазанович	82
ДЕФИНИЦИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ Молькова Таисия Олеговна Лушниковна Марина Владимировна	88

## **СЕКЦИЯ 1.**

# **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ, НОСЯЩЕЙ КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ХАРАКТЕР**

## **КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И МЕТОДЫ БОРЬБЫ**

***Шараев Павел Сергеевич***

*канд. ист. наук, доцент кафедры истории и регионоведения  
Национального исследовательского  
Томского политехнического университета,  
РФ, г. Томск*

***Мавлютова Алия Рашидовна***

*студент Национального исследовательского  
Томского политехнического университета,  
РФ, г. Томск  
E-mail: [mavlyutova1994aliya@mail.ru](mailto:mavlyutova1994aliya@mail.ru)*

## **CORRUPTION IN RUSSIA: CAUSES AND METHODS OF STRUGGLE**

***Sharaev Pavel***

*candidate of Historical Sciences, Associate Professor,  
Department of History and Area Studies,  
National Research Tomsk Polytechnic University,  
Russia, Tomsk*

***Mavlyutova Aliya***

*student of the National Research Tomsk Polytechnic University,  
Russia, Tomsk*

## АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматривается одна из самых актуальных проблем современности — коррупция. Проведен анализ мер, направленных на борьбу с коррупцией. Отмечено, что имеющиеся в России правовые средства противодействия коррупции во многом эффективны, но не совершенны.

## ABSTRACT

This article examines one of the most pressing issues of today — corruption. The analysis of measures to fight corruption. It is noted that the currently available legal means today to counter corruption is largely effective, but not perfect.

**Ключевые слова:** коррупция; преступление; закон; противодействие.

**Keywords:** corruption; crime; law; resistance.

В настоящее время достаточно часто упоминается о борьбе с коррупцией. Неоднократно отмечался разрушительный характер существующей высокой коррумпированности на государственное развитие и устройство, мировоззрение граждан, на всю экономику в целом. Противодействие коррупции становится одной из самых актуальных задач и приоритетных направлений правовой реформы в России. Проблема коррупции часто освещается в СМИ, публичных выступлениях. Разрабатываются различные направления, методы борьбы с коррупцией.

Чтобы решать проблему, необходимо изучить истоки данной проблемы, выявить причины возникновения коррупции в России. Корни коррупции следует искать в древней и средневековой истории страны. Корыстные злоупотребления по службе возникли с появлением управляющих (вождей, князей) и судей как средство воздействия на их объективность и добросовестность при решении спорных вопросов. Одни из первых законодательных ограничений коррупционных действий были отмечены при Иване III. Иван Грозный ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках [2, с. 25]. Петром I была введена должность генерал-губернатора. Он ведал как гражданским, так и военным управлением, должен был бороться с судебной волокитой, вправе приостановить исполнение судебного решения [2, с. 26]. Таким образом, государством неоднократно принимались попытки борьбы с коррупцией, но они так и не увенчались успехом.

Взятничество имело широкое распространение в первые годы развития Советского государства. Декрет Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взятничестве» стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взятничество — «лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок». Наряду с получателями взятки наказанию подлежали также лица, виновные в даче взятки, подстрекатели, пособники и все прикосновенные к даче взятки служащие [3]. Тем не менее, эффективных преобразований в системе противодействия коррупции не было произведено и в советский период.

В послесоветский период коррупция увеличилась и стала агрессивной по отношению к обществу и государству.

Проблема коррупции в России имеет многовековую историю. Данный аспект повлиял на формирование морально-идеологических устоев в обществе. Вследствие чего у населения выработалась привычка — высокая терпимость всех основных слоев населения к коррупции, сформировалось снисходительное отношение к данному явлению. Коррупция приобрела в России системный характер.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется реализация Национального плана противодействия коррупции, а также Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» [7].

Россия в числе первых стран подписала Конвенцию ООН против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. [5].

На практике значительных улучшений в сфере борьбы с коррупцией не наблюдается. Она является наиболее массовым социальным «недугом» в России, так как затрагивает практически все сферы жизни общества: экономическую, политическую, судебную и правоохранительную сферу социальной защиты, образовательную и воспитательную сферы, инвестиционную сферы, медицинскую, сферу международной торговли. Парадоксально то, что одной из областей распространения коррупции является сфера борьбы с коррупцией. Коррупционное поведение стало нормой экономической и правовой культуры.

В настоящее время выделяются два основных направления в борьбе с коррупцией:

1. борьба с внешними проявлениями коррупции, т. е. с конкретными коррупционерами, с помощью прямого влияния на участников коррупционных взаимоотношений любыми законными способами,

в том числе и с помощью правового принуждения, имея цель пресечения их противоправной деятельности;

2. предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства [4, с. 43—47].

Характеризуя первое направление, прежде всего, следует отметить, что коррупция само по себе явление достаточно сложное, обладает высокой степенью латентности. Таким образом, выявление правонарушений представляется довольно затруднительным в силу самой природы коррупции. Коррупционное деяние (в основном взяточничество) относится к тем правонарушениям, у которых нет потерпевшей стороны, то есть лиц, заинтересованных в установлении истины и наказании виновных. Контрагенты, напротив, всячески стремятся скрыть данное правонарушение. Поэтому и существует весьма небольшой риск возможного разоблачения коррупционных элементов, а также отсутствуют энергичные действенные меры, которые могут быть применены к правонарушителям. Оценивая данные факты, можно сделать вывод, что в ближайшее время не будет наблюдаться тенденции роста фиксируемых коррупционных правонарушений. Это мнение бытует и среди российского общества.

Коррупцию невозможно ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями, более продуктивно устранение условий, ее порождающих. В сфере развития профилактических мер по борьбе с коррупцией, оправданным будет внедрение в систему стандартов высшего образования, направленной на формирование у студентов антикоррупционного мышления. Как отмечалось выше, коррумпированность свойственна практически всем сферам жизни общества. Изучение причин возникновения, действующего положения, а также способов борьбы с коррупцией должно происходить повсеместно, ведь эффективнее нейтрализовать предпосылки проблемы, чем её последствия.

В Российской Федерации основным инструментом борьбы с коррупцией являются правоохранительные органы, в которых также существует высокая степень коррумпированности. На взгляд авторов, коррупция в правоохранительных органах несет повышенную опасность для общества и государства, подрывая безопасность страны в целом. Факт наличия коррупции в органе, на который возложена обязанность предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, является сам по себе противоречивым. Учитывая современные реалии, достичь такого результата не удастся в ближайшее время. В связи с чем, правоохранительные органы

не способны функционировать как инструмент борьбы с коррупцией. На лицо необходимость функционирования органа, способного реально внедрять в жизнь антикоррупционные меры. Полезен в данной ситуации опыт зарубежных стран. В Китае основным инструментом в сфере противодействия коррупции, является партийный орган — комиссия Центрального комитета Коммунистической партии Китая. Комиссия работает на основе сигналов, поступающих от различных источников, ей проверяется наличие факта коррупции. Если они подтверждаются, материалы передаются в правоохранительные органы, которые уже устанавливают виновность лиц и определяют наказание [1, с. 255].

Для России, усиленно ведущей борьбу с коррупцией, единственно верным решением будет разработка модели, отражающей специфику страны, способной реально функционировать на практике. Безусловно, применение столь радикальных антикоррупционных мер (пожизненное заключение, смертельная казнь), получивших развитие в Китае, неприемлемо для РФ. Это, прежде всего, противоречит Конституции РФ, закрепляющей право каждого на жизнь [6, с. 64].

Однако, высокий уровень коррумпированности доказывает необходимость изменений в существующей системе противодействия коррупции. Прежде всего, следует законодательными мерами повысить статус и ответственность государственных служащих.

Кроме того, возможно опять-таки прибегнуть к опыту зарубежных стран. В Сингапуре и США особое внимание уделяется этике поведения государственных служащих. Проводится конкурсный отбор на государственные должности, функционирует система серьезных мер уголовного наказания за коррупционные деяния, а также применяются санкции за отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Наряду с этим, государствами обеспечена независимость СМИ и судебной системы.

Можно сделать вывод, что победить коррупцию полностью невозможно. Данное явление всегда будет существовать там, где существует государственное устройство. Однако уменьшить его масштабы реально.

Коррупция в России, имея многовековую историю, характеризуется многогранностью, в неё втянуты не только государственные чиновники, но и частный сектор, а также множество других слоёв общества. Российское антикоррупционное законодательство находится пока ещё в стадии становления, опираясь всё больше в своем развитии на позитивный зарубежный опыт. Профилактика коррупции должна иметь безусловный приоритет над иными мерами борьбы с этим

явлением. Только мобилизация усилий всего государства и общества в целом способна отчасти «побороть этот социальный недуг».

### **Список литературы:**

1. Астанин В.В. Анतिकоррупционная политика России. Криминологические аспекты. Монография. М.: ЮНИТИ, 2009. — с. 255
2. Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI—XIX вв.: Историко-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2002.
3. Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» // СУ РСФСР. — 1918. — № 35. — Ст. 467.
4. Коваль А. Государственная политика в области противодействия коррупции/А. Коваль // Законность, — 2010, — № 10. — С. 43—47.
5. Конвенция ООН против коррупции 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 26. — Ст. 2780.
6. Конституция Российской Федерации. М.: Омега- Л», 2012. — С. 64.
7. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228.

## СЕКЦИЯ 2.

### ГРАЖДАНСКОЕ, ЖИЛИЩНОЕ И СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

#### ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В КРУПНОЙ СДЕЛКЕ

*Клещев Сергей Евгеньевич*

*канд. юрид. наук, подполковник внутренней службы,  
старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Пермский институт ФСИН РФ,  
РФ, г. Пермь  
E-mail: [klescheva.maria@yandex.ru](mailto:klescheva.maria@yandex.ru)*

#### PARTICIPATION OF BUDGET INSTITUTIONS IN LARGE DEAL

*Kleshev Sergey*

*candidate of Juridical Sciences  
senior lecturer of the Department of Civil and Legal Disciplines  
of Perm Institute of the Federal Penal Service,  
Russia, Perm*

#### АННОТАЦИЯ

Автором рассматриваются особенности участия в крупной сделке, такой обновленной в российской системе юридических лиц организационно-правовой формы, как бюджетного учреждения. В статье определяется понятие и признаки крупной сделки, в том числе основные правила об одобрении крупной сделки.

#### ABSTRACT

The author considers the features involved in a major transaction, such updated in the Russian system of legal entities of the legal form of budgetary institutions. This article defines the concept and characteristics of major transactions, including the basic rules for approval of a major transaction

**Ключевые слова:** крупная сделка; бюджетное учреждение; имущество; автономное учреждение; некоммерческая организация; наблюдательного совет.

**Keywords:** big deal; budgetary institution; property; Autonomous institution; non-profit organization; the Supervisory Board.

Понятие «крупной сделки» раньше не использовали в нормативных актах о статусе учреждений. Фактически же уставы и распоряжения учредителей ограничивали возможность совершения учреждениями сделки больше конкретной суммы или сделки, которые связаны с распоряжением имущества установленной балансовой стоимости. Термин «крупная сделка» была характерна для коммерческого сектора юридических лиц.

Крупной сделкой бюджетного учреждения называется сделка, либо несколько взаимосвязанных сделок, которые связаны с распоряжением денежными средствами, отчуждением другого имущества (которое согласно федеральному закону бюджетное учреждение имеет право на распоряжение самостоятельно), а также с передачей данного имущества на пользование либо залог с тем условием, что цена этой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества выше 10 процентов балансовой стоимости актива бюджетного учреждения, который определяется по бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, в случае когда устав бюджетного учреждения не предусматривает меньший размер крупной сделки [6].

Крупные сделки, могут признать недействительными при иске бюджетного учреждения либо его учредителя, если будут доказательства о том, что у другой стороны в сделке была информация или она должна была знать, что отсутствует предварительное согласие учредителя бюджетного учреждения. У руководителя бюджетного учреждения существует перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, которые причинены бюджетному учреждению при совершении крупной сделки, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Отметим, что лишь при согласии собственника бюджетное учреждение имеет право передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя либо участника деньги (если другого не устанавливается в условиях их предоставления) и иное имущество, исключая особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним собственником либо приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, которые выделил ему собственник на приобретение данного

имущества, а также недвижимого имущества. В ситуациях и порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством, у бюджетного учреждения имеется право вносить вышеуказанное имущество в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ либо другим образом передавать им данное имущество в качестве их учредителя или участника [6].

Определенно сделку должен одобрить орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя, если существует конфликтов интересов [6]. Если же у заинтересованного лица имеется заинтересованность в сделке, стороной которой является или намеревается быть бюджетное учреждение, а также если другого противоречия интересов данного лица и бюджетного учреждения в отношении существующей либо предполагаемой сделки, оно обязано сообщать о своей заинтересованности органу, который осуществляет функции и полномочия учредителя, до того, как будет принято решение о заключении сделки.

Лицо, заинтересованное в совершении бюджетными учреждениями тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями либо гражданами (далее — заинтересованные лица), признается руководителем (заместителем руководителя) бюджетного учреждения, а также лицо, которое входит в состав его органов управления или органов надзора за его деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями либо гражданами в трудовых отношениях, и являются участниками, кредиторами данных организаций либо находятся с данными гражданами в близких родственных отношениях либо являются кредиторами этих граждан. Данные организации либо граждане это поставщики товаров (услуг) для некоммерческой организации, крупные потребители товаров (услуг), производимых некоммерческой организацией, владеют имуществом, полностью или частично образованным некоммерческой организацией, либо извлекают выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации. Интерес в совершении бюджетным учреждением каких-либо действий, включая совершение сделок, и влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и бюджетного учреждения.

У заинтересованных лиц существует обязанность соблюдения интересов некоммерческих организаций, прежде всего по отношению к целям ее деятельности, и не следует использовать возможности некоммерческой организации либо допускать их использование в других целях, кроме тех, которые предусмотрены учредительными документами некоммерческой организации. Следует указать, что под термином «возможности» понимаются принадлежащие бюджетному учреждению

имущество, имущественные и неимущественные права, информация о деятельности и планах учреждения, имеющая для него ценность.

Возвращаясь к вопросу крупных сделок, следует указать, что понятие крупной сделки является достаточно новым для российского законодательства. К сожалению, в ГК РФ отсутствует определение крупной сделки, потому в разных нормативных актах, например в Федеральном законе «Об акционерных обществах» [3], Федеральном законе «Об обществах с ограниченной ответственностью» [4], Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» [7], Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» [5], содержатся разные определения крупной сделки, не предусматривается также и одного порядка их одобрения, что представляется неоправданным хотя бы в аспекте унификации корпоративного законодательства.

Впервые в российском законодательстве термин «крупная сделка» появился в ст. 78 Федерального закона «Об акционерных обществах». Крупной сделкой в соответствии с указанным законом понимались два вида сделок:

1. сделка либо взаимосвязанные сделки, которые связаны с приобретением или отчуждением либо возможностями отчуждения обществом прямо либо косвенно имущества, стоимость у которого больше 25 % балансовой стоимости активов общества на дату принятия решения о заключении данных сделок, исключая сделки, совершаемые в процессе осуществления обычной хозяйственной деятельности;

2. сделка либо взаимосвязанные сделки, которые связаны с размещением обыкновенных акций или привилегированных акций, которые конвертируются в обыкновенные акции, стоимость которых больше 25 % раньше размещенных обществом обыкновенных акций [3].

Таким образом, крупной сделкой считается сделка (в том числе заем, кредит, залог, поручительство) либо несколько взаимосвязанных сделок, которые связаны с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения обществом прямо или косвенно имущества, стоимостью более 25 % балансовой стоимости активов общества, которая определяется по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, исключая сделки, заключаемые в процессе обычной хозяйственной деятельности общества, сделок, связанных с размещением посредством подписки (реализацией) обыкновенных акций общества, и сделок, связанных с размещением эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в обыкновенные акции общества.

По установленному п. 13 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» совершение крупной сделки возможно бюджетным учреждением лишь по предварительному согласию соответствующего органа, который осуществляет функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения [6].

Критерием крупной сделки является превышение цены сделки 10 % от балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, которая определяется по информации его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, либо превышение меньшего размера, если таковой определен уставом учреждения. Крупной сделкой признается и несколько взаимосвязанных сделок. Закон не содержит ответа на вопрос, обязательно ли получение предварительного одобрения учредителя на несколько взаимосвязанных некрупных сделок, если в сумме они превышают критерий крупной сделки. В случае спора суд может признать такие взаимосвязанные сделки крупной сделкой, требующей предварительного одобрения учредителя, применив другой закон по аналогии. При невозможности использования аналогии закона (например, в связи с несхожестью отношений, регулируемых другим законом) суд может применить правило ч. 2 ст. 6 ГК РФ об определении прав и обязанностей сторон, исходя из требований добросовестности, разумности и справедливости.

Для избежания появления судебных споров пробелы в законе нужно устранять в уставе бюджетного учреждения, то есть устанавливать в нем все нужные признаки крупных сделок по срокам, предметам (взаимосвязанности) и ограничить полномочия руководителя по самостоятельному совершению данных сделок. В уставе можно дополнить норму закона по крупным сделкам, путем установления разумного порядка их совершения.

Если же применить аналогию закона (законодательство об автономных учреждениях), то крупные сделки согласно Федеральному закону «Об автономных учреждениях» подлежат одобрению со стороны органов управления — руководитель автономного учреждения вправе принять решение о совершении крупной сделки только после предварительного одобрения соответствующей сделки наблюдательным советом [1, с. 235—240].

У наблюдательного совета автономного учреждения есть обязанность рассмотрения предложений о совершении сделки, в совершении которой есть заинтересованность, в течение 15 календарных дней с того момента как поступает такое предложение председателю наблюдательного совета автономного учреждения, в случае если устав автономного учреждения не предусматривает более короткий срок.

Решения одобрения сделки, в совершении которой есть интерес, принимает большинство голосов членов наблюдательного совета автономного учреждения, которые не заинтересованы в совершении данной сделки. Когда лица, заинтересованы в совершении сделки, и составляют в наблюдательном совете автономного учреждения большинство, то решения об одобрении сделки, в совершении которой есть интерес, принимает учредитель автономного учреждения.

В решении об одобрении крупной сделки, одобряющей сделку, обязательно следует указать лицо (лица), являющееся стороной (сторонами), выгодоприобретателем, а также цену и предмет сделки, иные ее существенные условия.

Определение времени одобрения крупных сделок является одним из актуальных вопросов. Основное правило одобрения сделок следующее: сделка должна быть одобрена компетентным органом до заключения.

Крупная сделка, совершенная с нарушением требований законодательства об автономных учреждениях, могут признать недействительной по иску автономного учреждения либо его учредителя, в случае, когда доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать про отсутствие одобрения сделки наблюдательным советом автономного учреждения [2, с. 66—74].

Некоторыми из юристов объясняется допустимость признания данной сделки, которая имеет юридическую силу следующим образом. Для того, чтобы крупная сделка была юридически безупречной нужно два элемента — а) соответствие норме закона, определяющий правоотношения, которые складываются на основе такой сделки (купля-продажа, подряд и т. д.); б) наличие согласия в совершении со стороны конкретного органа управления общества, то есть нужно наличие сложного юридического состава. При отсутствии одного из этих элементов крупная сделка лишается юридической силы, но когда содержание сделки соответствует нормам закона (нет пороков в своей содержательной части), совершается в письменной форме, то появление второго элемента юридического состава, нужно для ее действительности, с некоторым разрывом во времени (начиная с момента совершения сделки) можно расценить как несоблюдение срока ее одобрения, который не влияет на юридическую полноценность данной сделки с точки зрения ее содержания и оформления. С данным разъяснением можно поспорить. Действительно, основанием крупной сделки является сложный юридический состав, один из юридических фактов которого это одобрение данной сделки или советом директоров (наблюдательным советом), либо общим собранием. Однако согласно корпоративному законодательству в первоначальной редакции и сложившейся судебной

практике относятся крупные сделки, которые совершены с нарушением установленного порядка, к ничтожным сделкам. Ничтожная сделка, изначально является недействительной и если данный факт не признан судом, потому не влечет никакого юридического последствия, исключая связанные с ее недействительностью. Таким образом, можно сделать вывод что согласно разъяснениям высших судебных инстанций можно одобрить сделку, которая не повлекла никаких юридических последствий, но отметим, что это нонсенс. Нельзя последующим одобрением наблюдательного совета одобрять ничтожные сделки. В некоторых случаях законом предусматривается возможность оздоровления ничтожных сделок. Сделки, которые не облечены в требуемую законом нотариальную форму либо которые не прошли государственную регистрацию, может признать суд действительными.

Вместе с этим нельзя не признавать, что законодательство о крупных сделках необходимо совершенствовать и законодатель, при изменении квалификации крупных сделок, которые совершены с нарушением установленных требований, с ничтожных на оспоримые, должен был разрешить и рассмотренную проблему, что, впрочем, возможно осуществить в настоящее время.

### **Список литературы:**

1. Муслимова Л.А. Сравнительная характеристика правового режима имущества бюджетных и автономных учреждений // Сборник аспирантских работ. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, — 2010. — Вып. 11. — С. 235—240.
2. Чельшева Н.Ю. Гражданско-правовой режим вещных прав государственного учреждения // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права. Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2004, Вып. — С. 66—74.
3. Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 № 208-ФЗ. / «Собрание законодательства РФ», — 01.01.1996, — № 1, — т. 1.
4. Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 08.02.1998 N 14-ФЗ. «Собрание законодательства РФ», — 16.02.1998, — № 7, — ст. 785.
5. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 N 161-ФЗ. / «Собрание законодательства РФ», — 02.12.2002, — № 48, — ст. 4746.
6. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. /Собрание законодательства РФ, — 15.01.1996, — № 3, — ст. 145.
7. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ. / «Собрание законодательства РФ», — 28.10.2002, — № 43, — ст. 4190.

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ СОБСТВЕННИКОВ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ ПРИ СОЗДАНИИ ТСЖ**

***Лаврентьева Татьяна Владимировна***

*канд. полит. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Муромского института (филиала) федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального  
образования «Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»,  
РФ, г. Муром*

*E-mail: [lavrentevtatyana@yandex.ru](mailto:lavrentevtatyana@yandex.ru)*

***Скрипников Игорь Константинович***

*студент 5-го курса юридического факультета  
Муромского института (филиала) федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального  
образования «Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»,  
РФ, г. Муром*

*E-mail: [scripa91@mail.ru](mailto:scripa91@mail.ru)*

## **SOME PROBLEMS WHEN CARRYING OUT GENERAL MEETING OF OWNERS OF APARTMENT HOUSES AT CREATION OF CONDOMINIUM**

***Lavrentyeva Tatyana***

*candidate of political sciences, the associate professor of civil disciplines  
of the Murom institute (branch) of federal public budgetary educational  
institution of higher education "The Vladimir state university  
of Alexander Grigoryevich and Nikolay Grigoryevich Stoletovykh",  
Russia, Murom*

***Sckripnikov Igor***

*student of the 5th course of law department institute (branch) of federal public  
budgetary educational institution of higher education "The Vladimir state  
university of Alexander Grigoryevich and Nikolay Grigoryevich Stoletovykh",  
Russia, Murom*

## АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена выявлению проблем при проведении общего собрания собственников многоквартирных домов при создании ТСЖ.

## ABSTRACT

This article covers some problems when carrying out general meeting of owners of apartment houses at creation of condominium, and also in it the corresponding conclusions are drawn.

**Ключевые слова:** товарищество собственников жилья; общее собрание собственников; протокол.

**Keywords:** association of owners of housing; general meeting of owners; protocol.

Юристы неоднократно обращали внимание на несовершенство жилищного законодательства. Несмотря на то, что в Жилищный кодекс РФ периодически вносят изменения и дополнения, но по-прежнему остаются нераскрытые категории и неурегулированные процессуальные моменты проведения общего собрания собственников многоквартирных домов по созданию товарищества собственников жилья (ТСЖ).

ТСЖ является одним из самых распространенных способов управления многоквартирным домом.

В России зарегистрировано более 163 тысяч ТСЖ, что составляет 13,63 % от общего числа многоквартирных домов [5].

В соответствии с частью 1 ст. 135 ЖК РФ товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления общим имуществом в многоквартирном доме [1].

При проведении общего собрания инициативная группа собственников помещений по созданию ТСЖ может столкнуться с рядом проблем, которые в свою очередь могут повлечь неблагоприятные последствия.

При составлении протокола общего собрания жителей о создании ТСЖ может быть пропущен пункт о выборе способа управления многоквартирным домом. В результате чего протокол может быть признан недействительным. Это подтверждает пример из судебной практики.

Арбитражным судом Архангельской области был рассмотрен иск между ООО «...» и муниципальным унитарным предприятием

«Жилкомсервис» муниципального образования «Город Архангельск» (далее — МУП «Жилкомсервис») об истребовании документов по многоквартирному жилому дому. Решением Арбитражного суда Архангельской области от 24.11.2006 и Постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2007 в удовлетворении требований ООО «...» отказано [4].

Суть дела сводилась к следующему. На собрании были рассмотрены два вопроса: о выборе управляющей организации ООО «ДомКом» и о согласии на условия заключения договора на управление домом управляющей организацией ООО «ДомКом» на срок до одного года с передачей в полном объеме полномочий, предусмотренных статьей 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) и статьями 44, 162 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) [2, с. 80].

Кроме того, обществом не представлены доказательства полномочий лиц, подписавших протокол; отсутствуют сведения о собственниках, принявших участие в голосовании. Нет сведений о содержании документа, направленного собственникам для заочного голосования, в частности ставился ли перед собственниками вопрос о выборе способа управления.

В данном случае протокол общего собрания будет признан недействительным. Дело в том что на общем собрании жильцов должно быть согласовано и записано в протоколе решение о выборе способа управления многоквартирным домом, а так же это должно быть отражено в повестке собрания.

Еще одним, не менее важным основанием для признания протокола общего собрания жителей о создании ТСЖ недействительным является размещение информации о проведении собрания. Такая информация должна быть размещена у входа в подъезд на информационных досках. Согласно ЖК РФ инициативная группа граждан, которыми созывается общее собрание обязаны сообщить жителям в данном доме о его проведении не позднее чем за 10 дней до даты его проведения. В случае если такое правило не было соблюдено, это является основанием для обжалования решения ТСЖ.

Необходимо обратить внимание на то, что число членов товарищества собственников жилья, создавших товарищество, должно превышать 50 % голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме.

Таким образом, решение о создании товарищества собственников жилья принимается собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании. Необходимо определить, имелось ли наличие

кворума в 50,1 %. Иначе, согласно судебной практике несоблюдение данного условия является основанием для оспаривания решения ТСЖ, а также признания недействительной записи о государственной регистрации создания ТСЖ как юридического лица в случае его создания [3].

К проведению общего собрания собственников многоквартирных домов по созданию ТСЖ необходимо относиться внимательно, проверяя соблюдение процедуры, предусмотренной Жилищным кодексом.

### **Список литературы:**

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ//Собрание законодательства РФ. — 03.01.2005. — № 1. — ст. 14/СПС «Консультант Плюс», 2014 г. (Дата обращения: 8.11.2014 г.).
2. Новикова Н. Судебная практика по делам, связанным с оспариванием решений общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, и спорам о создании и ликвидации ТСЖ // Жилищное право. — 2012. — № 8. — С. 79—83.
3. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 04.08.2008 № А19-1741/0862-Ф02-3622/08 по делу № А19-1741/08-62, Апелляционное определение Московского городского суда от 24.12.2012 по делу № 11-24795, Апелляционное определение Ростовского областного суда от 14.06.2012 по делу № 33-6545/ СПС « Консультант Плюс », 2014 г. (Дата обращения: 6.11.2014 г.).
4. Сейчас.ру // Бизнес и власть. — [Электронный источник] — Режим доступа. — URL: <http://www.lawmix.ru/14ap/5238/> (Дата обращения: 7.11.2014 г.).
5. ЖКХ / Информационный портал № 1. — [Электронный источник] — Режим доступа. — URL: [http://gkh1.ru/articles/tszh/onlayn\\_uchet\\_v\\_tszh/](http://gkh1.ru/articles/tszh/onlayn_uchet_v_tszh/) (Дата обращения: 05.11.2014 г.).

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ УПРАВЛЯЮЩЕЙ ЖИЛИЩНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ**

***Лаврентьева Татьяна Владимировна***

*канд. полит. наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Муромского института (филиала) федерального государственного  
бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального  
образования «Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»,*

*РФ, г. Муром*

*E-mail: [lavrentevtatyana@yandex.ru](mailto:lavrentevtatyana@yandex.ru)*

***Скрипникова Елена Сергеевна***

*студент 5-го курса юридического факультета Муромского  
института (филиала) федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего профессионального  
образования «Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»,*

*РФ, г. Муром*

*E-mail: [lenusya0211@yandex.ru](mailto:lenusya0211@yandex.ru)*

## **TO A QUESTION OF CONCEPT OF RIGHT SUBJECTIVITY OF THE OPERATING HOUSING ORGANIZATION**

***Lavrentyeva Tatyana***

*candidate of political sciences, the associate professor of civil disciplines  
of the Murom institute (branch) of federal public budgetary educational  
institution of higher education "The Vladimir state university  
of Alexander Grigoryevich and Nikolay Grigoryevich Stoletovykh",*

*Russia, Murom*

***Sckripnikova Elena***

*student of the 5th course of law department institute (branch) of federal public  
budgetary educational institution of higher education "The Vladimir state  
university of Alexander Grigoryevich and Nikolay Grigoryevich Stoletovykh",*

*Russia, Murom*

## АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена выявлению пробелов в законодательстве о понятии правосубъектности управляющей жилищной организации, проанализированы взгляды ученых и нормы законодательства, а также сделаны необходимые выводы.

## ABSTRACT

This article is devoted to identification of gaps in the legislation on concept of right subjectivity of the operating housing organization, in it views of scientists and standard of the legislation are analysed, and also necessary conclusions are drawn.

**Ключевые слова:** правосубъектность; управляющая жилищная организация; дееспособность.

**Keywords:** right subjectivity; the operating housing organization; capacity.

Управляющие жилищные организации несколько лет функционируют в жилищно-коммунальном хозяйстве. Они вступают в гражданско-правовые отношения как с собственниками помещений в многоквартирных домах, так и с юридическими лицами и другими публично-правовыми образованиями. Однако, в юриспруденции вопрос о правосубъектности управляющих жилищных организаций остается не решенным.

В российской науке категория правосубъектности глубоко и всесторонне разрабатывалась в основном применительно к гражданам [5, с. 138], тогда как сущность гражданской правосубъектности юридического лица редко становилась предметом самостоятельного исследования [8].

Управляющая жилищная организация — это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, управляющие многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом [7]. Из этого следует, что управляющая жилищная организация является юридическим лицом и может быть создана как в форме коммерческой организации, в том числе государственного или муниципального предприятия, так и в форме некоммерческой организации, а также предоставлять услуги по управлению многоквартирными домами вправе также и индивидуальный предприниматель.

Термин «правосубъектность юридического лица» появился в первой четверти двадцатого века и занял центральное место в российской юридической науке.

Сложились три основных направления в определении «правосубъектность юридического лица».

А.В. Венедиктов, «Государственная социалистическая собственность», О.С. Иоффе, «Спорные вопросы учения о правоотношении», О.А. Красавчиков «Социальное содержание правоспособности» полагают, что в качестве обобщающего понятие «правосубъектность» базируется на категориях «правоспособность» и «дееспособность». Правосубъектность выступает в виде общей основы, определяющей характер и объем прав, которые могут находиться в обладании данного субъекта [6, с. 38]. С данным определением можно согласиться, поскольку п. 3 ст. 49 и п. 2 ст. 51 Гражданского кодекса РФ правоспособность и дееспособность юридического лица возникают одновременно в момент его государственной регистрации [3].

Согласно второму подходу к раскрытию понятия правосубъектности юридического лица необходимым элементом любого правоотношения являются его участники. П.И. Стучка в 1927 г. отмечал, что лицо должно быть правоспособно, т. е. иметь законное право быть субъектом права [9, с. 183].

Третье направление определяет правосубъектность не только как правоспособность и дееспособность, но и субъективные права и обязанности, предусмотренные действующим законодательством.

Современных исследователей также волнует вопрос о правосубъектности юридического лица. По мнению В.С. Ем, правосубъектность юридического лица представляет собой право общего типа, обеспеченное государством материальными и юридическими гарантиями. Наделение субъекта правосубъектностью есть следствие существования длящихся связей субъекта и государства [4, с. 126].

В.К. Андреев отмечает, что содержание правосубъектности складывается из двух элементов - компетенции и реализации компетенции. Под компетенцией он понимает аналог гражданской правоспособности, отличие между компетенцией и гражданской правоспособностью усматривается в том, что компетенция включает способность иметь не только хозяйственные права и обязанности, предусмотренные законом, но и наличные права и обязанности, обусловленные зарегистрированными документами организации [1].

Таким образом, даже в отношении самого понятия «правосубъектность» и его содержания во взглядах ученых нет единого мнения. В связи с этим, необходимо уточнить некоторые понятия и термины, связанные с категорией правосубъектности.

Предполагается, что появление столь многих мнений о понятии «правосубъектность», объясняется недостаточной исследованностью.

Действующее российское законодательство также не содержит определение понятия «правосубъектность управляющей жилищной организации». С точки зрения гражданского права субъектами данной отрасли права могут быть лишь те лица, которые указаны в Гражданском кодексе РФ. Все объединения, которые не обладают статусом юридического лица, соответственно являются не правосубъектными.

Управляющая жилищная организация оказывает услуги по управлению многоквартирными домами. Следовательно, ее правосубъектность возникает с момента государственной регистрации. Она возникает только при наличии всех предусмотренных законом признаков: наличие уставного капитала, материально-техническая обособленность, наличие учредительных документов, прохождение сертификации и аккредитации, наличие соответствующих договорных отношений с основными контрагентами, необходимое членство в саморегулируемой организации. Также в связи с вступлением в силу Федерального закона от 21.07.2014 года № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ» [10], который обязывает управляющие жилищные организации осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии. Лицензию требуется получить до 1.05.2015 года.

Таким образом, ни в действующем российском законодательстве, ни в юридической литературе не выражено единого мнения в отношении правосубъектности управляющей жилищной организации.

На основании проведенного анализа различных точек зрения ученых-юристов, а также действующего законодательства, предлагается следующее определение правосубъектности управляющей жилищной организации — возникшая с момента государственной регистрации и получившая лицензию на управление многоквартирными домами способность данной организации выступать субъектом гражданско-правовых отношений, осуществлять права и обязанности в рамках своей деятельности.

### **Список литературы:**

1. Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России: Научные очерки. М., 2008 // СПС «Консультант Плюс», 2014 г. (Дата обращения: 7.11.2014 г.).
2. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. — С. 615; Иоффе О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении // Очерки по гражданскому праву. Л., 1957. — С. 55—56; Красавчиков О.А. Социальное содержание правоспособности // Правоведение. — 1960. — № 1. — С. 12—25.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) // Собрание законодательства РФ. — 05.12.1994. — № 32. — п. 3 ст. 49, п. 2 ст. 51 / СПС «Консультант Плюс», 2014г. (Дата обращения: 7.11.2014 г.).
4. Гражданское право: Учебник: В 4 т. Т. 1 / Отв. ред. А.Е. Суханов. М., 2004. — С. 125—126.
5. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М.: Статут, 2005. — 476 с.
6. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1958. — С. 37—39.
7. Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами»//Собрание законодательства РФ. — 04.10.2010. — № 40. — ст. 5064/СПС «Консультант Плюс», 2014 г. (Дата обращения: 7.11.2014 г.).
8. Слугин А.А. Гражданская правосубъектность юридических лиц. Дис... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003; и др.
9. Стучка П.И. Курс советского гражданского права. Т. 1. М., 1927. — С. 183.
10. Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. — 28.07.2014. — № 30 (Часть I). — ст. 4256/ СПС «Консультант Плюс», 2014 г. (Дата обращения: 7.11.2014 г.).

### **СЕКЦИЯ 3.**

## **ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

### **ВЫПОЛНЕНИЕ ДЕТСКИМИ КОЛОНИЯМИ МВД СССР СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ЧЕСТЬ 30-Й ГОДОВЩИНЫ ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ**

*Якушина Евгения Сергеевна*

*преподаватель кафедры уголовного права и криминологии  
Московского областного филиала МосУМВД России им. В.Я. Кикотя,  
РФ, г. Москва*

*E\$-mail: [evgeniya.rybina@mail.ru](mailto:evgeniya.rybina@mail.ru)*

### **THE IMPLEMENTATION OF CHILDREN'S COLONIES OF THE USSR MINISTRY OF THE SOCIALIST OBLIGATIONS IN HONOR OF THE 30TH ANNIVERSARY OF THE GREAT OCTOBER SOCIALIST REVOLUTION**

*Yakushina Evgeniya*

*Lecturer criminal law and criminology  
The Moscow regional branch of the Moscow MVD name V.IA. Cikota,  
Russia, Moscow*

#### **АННОТАЦИЯ**

В данной статье рассмотрена деятельность детских колоний МВД СССР по выполнению социалистических обязательств в честь 30-й годовщины Великой Октябрьской социалистической революции

#### **ABSTRACT**

This article describes the activities of children's colonies of the USSR interior Ministry on the implementation of the socialist obligations in honor of the 30th anniversary of the great October socialist revolution.

**Ключевые слова:** детские колонии; несовершеннолетний правонарушитель; воспитанники; Советское государство; 30-я годовщина Великой Октябрьской революции; социалистические обязательства.

**Keywords:** children's colony; juvenile offender; the pupils; the Soviet state the 30th anniversary of the great October revolution and socialist obligations.

После окончания Великой Отечественной войны перед правительством стояла задача — восстановление и дальнейшего развития экономического потенциала страны. Места лишения свободы, располагавшие значительными трудовыми ресурсами, также привлекались к возрождению промышленного потенциала страны на основе вовлечения заключенных в социалистическое соревнование.

Эта мера распространялась и на детские колонии, имевшие промышленное производство [5, с. 41—44]. С учетом этого, Совет Министров СССР своим Постановлением № 3739 от 4 ноября 1947 г. [2]. разрешил распространить на детские колонии МВД условия Всесоюзного социалистического соревнования строителей и предприятий МВД СССР по выполнению и перевыполнению пятилетнего плана 1946—1950 гг., объявленные в приказе МВД СССР № 467 от 28 ноября 1946 г. [1].

Тридцатая годовщина Великой Октябрьской социалистической революции была встречена работниками и воспитанниками детских колоний МВД значительными успехами.

Широко развернув социалистическое соревнование между цехами, бригадами и отдельными воспитанниками, выполняя взятые на себя предоктябрьские обязательства, коллективы 60-ти детских колоний к 5 ноября 1947 г. успешно завершили годовые производственные задания, 20 колоний закончили свои десяти- и одиннадцатимесячные производственные программы.

Производственное задание за 1947 г. было выполнено детскими колониями за десять месяцев на 108 %; себестоимость товарной продукции снижена на 9,4 %; производства детских колоний дали экономии 10,6 миллиона рублей [3, с. 3—4].

В ассортименте главнейших видов изделий, выпущенных детскими колониями, имелись зерносортировки, насосы «Гарда», колхозные гидротурбины мощностью в 60 квт, приборы для испытания твердости металла, слесарные тиски и товары широкого потребления — обувь, белье и мебель.

Все эти и другие изделия были выпущены в процессе производственного обучения и трудового воспитания подростков: за 10 месяцев

обучено различным специальностям 22 870 воспитанников с квалификацией третьего и четвертого разрядов [3, с. 3—4].

В первых рядах успешно выполнявших взятые на себя обязательства — инициаторы предоктябрьского социалистического соревнования — Барнаульская, Казанская, Львовская № 1, Покровская детские колонии, Алма-Атинская, Архангельская, Атланская, Бобруйская, Верхотурская Каменская, Куряжская, Раифская, Саратовская, № 1, Чепецкая и др.

В результате социалистического соревнования работники и воспитанники, занятые в подсобных сельских хозяйствах детских колоний также достигли серьезных достижений:

- план посева выполнен на 124 %;
- выход поголовья скота сельскохозяйственных животных — на 115 %;
- собрано зерновых на 44 %;
- картофеля — на 29 %;
- овощей — на 50 % больше, чем в прошлом году [3, с. 3—4].

Огородник Денисенко Д. в подсобном хозяйстве Горнозаводской детской колонии вырастил и собрал с гектара 440 цнт. капусты, в то время как по плану намечено было 90 цнт.

Звеньевая Ново-Семейкинской детской колонии Зинькова П. собрала по 200 цнт. Картофеля с гектара, при плане 80 цнт. [3, с. 3—4]

Такие примеры в колониях не единичны.

Наряду с производственными и хозяйственными достижениями улучшилась воспитательная работа, укрепилась школьная и производственная дисциплина.

Особое внимание было обращено на улучшение политического воспитания детей.

Как отмечали руководители колоний, воспитание подростков в духе Советского патриотизма нашло свое яркое проявление в том патриотическом подъеме, которым встретили воспитанники детских колоний призыв ленинградских рабочих к досрочному выполнению производственных планов.

Патриотический подъем воспитанников детских колоний проявлялся ежедневно в образцах массового трудового энтузиазма, в выполнении и перевыполнении норм выработки, в стремлении скорее получить рабочую специальность. В Каменской, Куряжской, Архангельской, Верхотурской и других колониях из числа воспитанников выдвинулись передовики производства, помощники мастеров, бригадиры и звеньевые; выросли сотни передовиков, выполняющих производственные задания на 150 % и больше [3, с. 3—4].

В Покровской детской трудовой воспитательной колонии для девочек 50 воспитанниц выполняют ежедневно свыше двух норм производственного задания и 260 человек выполняют от 150 до 200 % нормы.

В борьбе за выполнение взятых на себя обязательств выросли десятки передовиков производства в Казанской трудовой воспитательной колонии, как например воспитанники: слесарь-сборщик Белов, слесарь комсомолец Зиновьев, штамповщик комсомолец Косенков, слесарь Иванов, выполнившие уже свои годовые задания на 150—200 % [3, с. 3—4].

Во многих детских трудовых воспитательных колониях при содействии и помощи партийных организаций и комсомола были созданы комсомольско-молодежные бригады, показывающие образцы самоотверженного труда, отличной учебы и культурного поведения в быту. Выросли и окрепли комсомольские и пионерские организации воспитанников, оказывающие большую помощь в работе начальников колоний и их заместители.

Опираясь в своей работе на комсомольские организации, на детскую общественность колонии, учителя и воспитатели с большим вниманием и любовью выращивают своих питомцев, будущих стахановцев производства и социалистических полей, новую Советскую интеллигенцию, преданных патриотов своей Родины.

Многие воспитанники, окончившие в 1947 г. неполную среднюю школу в детских колониях, сдали экзамены в техникумы и училища, где получали дальнейшее образование. Например, воспитанница Кокандской детской колонии Ткаченко успешно училась в медицинском техникуме; воспитанник Первомайской колонии Виктор Ли обучался в Чкаловском педучилище; воспитанница Раненбургской колонии Тамара Жигалина определена на учебу в Раненбургское педучилище; воспитанники Казанской колонии Галикаев, Сандреев, Романданский направлены в химико-технологический техникум; Андреев, Савин и Писарев — в техникум связи; Сибготуллин и Шевелев обучались в художественном училище [3, с. 3—4].

Руководители детских колоний, как правило, не прерывали связи со своими бывшими воспитанниками, оказывали им всемерную помощь в дальнейшей учебе и в бытовом устройстве.

Выполняя предоктябрьские социалистические обязательства, работники и воспитанники добились расширения сети и улучшения работы технических, предметных, физкультурных кружков художественной самодеятельности, в которых участвовали большинство воспитанников.

Подводя итоги Всесоюзного социалистического соревнования промышленных предприятий и строек за октябрь 1947 г., президиум ВЦСПС и МВД СССР постановили выдать денежную премию победительнице соревнования — Покровской детской трудовой воспитательной колонии.

Успехи детских колоний в выполнении производственных заданий и планов производственного обучения, а также улучшение общего состояния колоний и качества их работы отмечены приказом Министра Внутренних дел СССР Круглова С.Н. [4].

Перед работниками отделов и детских колоний была поставлена задача: на основе еще большего развертывания социалистического соревнования закрепить достигнутые результаты, обеспечить дальнейшее улучшение общего состояния колоний, повысить качество политико-воспитательной работы, школьного и производственного обучения воспитанников и добиться более высоких показателей во всей работе каждой колонии.

Начальникам отделов УМВД Костромской, Новосибирской, Челябинской, Ивановской, Владимирской и Ярославской областей было рекомендовано принять все необходимые меры к безусловному выполнению производственных заданий и планов производственного обучения воспитанников в Буйской, Новосибирской, Челябинской, Кинешемской, Ковровской, Южской и Ярославской детских колониях.

Добиваясь выполнения и перевыполнения производственных заданий, начальники отделов и колоний должны были глубже интересоваться состоянием воспитательной работы, твердо помнить, что выполнение производственных планов детских колоний являлось одним из важнейших средств лучшего воспитания и обучения несовершеннолетних, укрепления режима и дисциплины [5, с. 41—44].

Многие коллективы детских колоний, отчитываясь в успехах, достигнутых в предоктябрьском социалистическом соревновании, взяли на себя новые обязательства: до конца 1947 г. дать товарной продукции сверх годового плана на десятки миллионов рублей, дополнительно снизить себестоимость продукции, обучить специальностям с квалификацией третьего и четвертого разрядов новых воспитанников, улучшить общее состояние колоний.

Патриотический призыв ленинградцев выполнить план послевоенной пятилетки в четыре года поднимал новую волну творческой энергии у миллионов трудящихся и находил горячий отклик в сердце каждого работника и каждого воспитанника детской колонии.

### **Список литературы:**

1. ГАРФ. Ф. 9401.Оп. 1 а. Д. 549. Л. 382—384.
2. ГАРФ. Ф. 9401.Оп. 12. Д. 122. Л. 224—224 об.
3. К итогам социалистического соревнования // Детские колонии. Отдел МВД СССР по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью. Бюллетень № 12. — С. 3—4.
4. Приказ МВД СССР № 520 от 6 ноября 1947 г. «О выполнении детскими колониями МВД социалистических обязательств в честь 30-й годовщины Великой Октябрьской социалистической революции» // ГАРФ. Ф. 9401.Оп. 1 а. Д. 248. Л. 75—76.
5. Якушина Е.С. Социалистическое соревнование и его роль в повышении трудовой активности воспитанников детских колоний // Юридический журнал «Черные дыры в Российском законодательстве». М., издательский дом «Юр-ВАК». — № 2, — 2014 г. — С. 41—44.

## СЕКЦИЯ 4.

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

#### К ВОПРОСУ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

*Андреева Любовь Александровна*

*канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав.кафедрой частного права  
Филиала Российского государственного гуманитарного университета,  
РФ, г. Великий Новгород  
E-mail: [andreeva56@mail.ru](mailto:andreeva56@mail.ru)*

#### TO THE QUESTION ABOUT PUBLIC

*Andreeva Lybove*

*candidate of juridical sciences, associate professor  
of Russian State Humanitarian University, head.the Department of private  
law branch of Russian state University for Humanities,  
Russia, Veliky Novgorod*

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам организации общественного контроля, субъектам, уполномоченным на осуществление проверок, ограничениям и порядку проведения мероприятий общественного контроля.

#### ABSTRACT

The article is devoted to the problems of organization of public control entities authorized to perform inspections, restrictions and events of social control.

**Ключевые слова:** общественный контроль; порядок; проверка; субъекты общественного контроля; объекты общественного контроля.

**Keywords:** social control; order; check; subjects of social control; the objects of social control.

В условиях развития государственности в России проблема эффективного и многостороннего контроля над деятельностью властных структур приобретает особое значение. Негативные явления и процессы неизбежно отражаются в деятельности власти в любом государстве. «Болезни роста» российской власти: злоупотребления полномочиями, бюрократизм, коррупция, усугубляются возможностью действовать по усмотрению, низким профессионализмом, безнравственностью властных субъектов, духовно-идеологическим вакуумом в обществе.

Вопросы контроля в теории права в настоящее время недостаточно разработаны. Немногочисленные исследования посвящены, в основном, государственному контролю. Соответственно, государственный контроль, как традиционная функция государства, имеет давние исторические корни и осуществляется структурами государства, а система общественного контроля только формируется. Следует согласиться с выводом о том, что, отличительной особенностью общественного контроля является: гораздо меньшая его структурированность, отсутствие формализации и нормативной регламентации, нерегулярность осуществления, ограниченность сфер приложения [10]. Отсутствие четкой правовой регламентации общественного контроля в известном смысле можно считать пробелом, допущенным законодателем, игнорированием требований международно-правовых актов, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, и прежде всего Всеобщей декларации прав человека 1948 г. [1], Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г. [4] и др. Контроль над властью возможен лишь в рамках демократического конституционного государства, где власть ограничена правом, доступна, предсказуема, эффективна. Лишь при наличии гражданского общества государство призвано осуществлять упорядочение своих отношений с населением, взаимоконтроль, взаимоограничение государственных и негосударственных органов и движений. В.О. Лучин и Н.А. Боброва отмечают, что способность общества к контролю над властью, — признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву и только при условии существования гражданского общества государство оказывается «под правом» становится «правовым» [3, с.27]. Таким образом, для осуществления общественного контроля необходимо как минимум два условия: наличие развитого гражданского общества, а также такие условия взаимодействия государства и гражданского общества, в которых они представлены как равно-

правные субъекты. Вместе с тем, следует признать, что в настоящее время в России отсутствуют устойчивые традиции взаимоотношений индивида и власти, общества и государства. В условиях, когда гражданское общество не развито, недостаточно структурировано, практически отсутствуют дееспособные субъекты, которым под силу осуществить контролируемую функцию. Кроме того, необходимо принимать во внимание и особенности российского менталитета (своеобразное понимание свободы, роли права в жизни общества и традиционно сложившихся отношений к государству). Очевидно, что в государственной сфере существуют области, объективно «закрытые» для общественного контроля в силу различных причин отношения, регулируемые законодательством о государственной тайне и т. п.

Вместе с тем, следует отметить, что отдельные институты этой системы не только реально существуют, но и успешно функционируют. Общественный контроль можно подразделить на две группы. Первая представлена многочисленными общественными организациями, в частности по защите прав потребителей, за соблюдение конституционных прав и основных свобод человека и др. Вторая группа включает организации, создаваемые с участием государства или при органах государственной власти: Общественная палата РФ, Комиссия по правам человека при Президенте РФ, аналогичные комиссии при главах субъектов РФ. Близость этих субъектов к власти, к органам государства дает основания рассматривать контроль, ими осуществляемый, не общественным в полном смысле этого понятия.

Таким образом, общественный контроль, реализуемый организованно и целенаправленно позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством вполне цивилизованно, путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием осуществления указанного Конституцией РФ принципа народовластия [2].

До вступления в силу Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5], законодателем были приняты отдельные законы, регулирующие сферу общественного контроля в отдельных отраслях, в частности Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [9], Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [6], Федеральный

закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7] и другие законодательные акты.

В статье 4 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указывается: общественный контроль — это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [5]. Задачи общественного контроля, по мнению законодателя, следующие: формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и общественных объединений; обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов власти; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; повышение эффективности деятельности органов власти [4]. В целом задачи сводятся к созданию механизмов работы гражданского общества, двусторонней обратной связи между обществом и государством. Вместе с тем, в той или иной степени данные задачи дублируют положения других законов (например, пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [8], пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [6]).

Следует отметить, что Глава 2 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» указывает статус субъектов общественного контроля. Общественный контроль осуществляют: общественные палаты федерального уровня, уровня субъектов Федерации и муниципального уровня, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при органах государственной власти субъектов Федерации (законодательных и исполнительных), общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля. Перечень субъектов открытый. Субъекты общественного контроля могут

создавать ассоциации и союзы. Указаны также понятия общественного инспектора и общественного эксперта [5].

Права субъектов общественного контроля, в целом, достаточны. Помимо осуществления общественного контроля в формах, оказанных законодателем, контролеры могут обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, в случаях, предусмотренных федеральными законами. Это значимое процессуальное право, которое, однако, не обеспечено ни Гражданским процессуальным кодексом РФ, ни другими законами, которые должны установить случаи, когда возможна реализация права. Субъекты общественного контроля имеют право запрашивать у контролируемых органов необходимую информацию, посещать эти органы в установленном порядке, подготавливать по результатам осуществления контроля итоговый документ и направлять его в органы власти, при выявлении нарушений прав и свобод человека направлять материалы уполномоченным по правам. Однако требует уточнения вопрос, чем все эти права принципиально отличаются от прав любого гражданина, который также может обращаться в органы власти, запрашивать интересующую информацию, посещать органы власти в том же установленном порядке. Обращение гражданина обязательно для рассмотрения в органе власти, также обязательно ему должны дать ответ, также орган власти может дать отписку как гражданину, так и общественным контролерам. Вместе с тем, статья 16 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет обязанность органов рассмотреть итоговые документы общественного контроля; в установленных случаях они также учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах; в установленных случаях предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности органов власти. О результатах рассмотрения итоговых документов органы должны дать ответ в течение 30 дней (такой же срок установлен для обращений граждан), а в случаях, не теряющих отлагательства, — незамедлительно [5].

Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет следующие формы общественного контроля (статья 18): общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие. Субъекты общественного контроля обязаны обнародовать информацию о своей деятельности и о результатах контроля [5]. Таким образом, Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля

в Российской Федерации» представляет собой первый шаг на пути урегулирования вопросов общественного контроля и потребует принять огромный массив правовых актов, что, в конечном счете, сможет обеспечить «прозрачность» отношений государства и общества.

### Список литературы:

1. Всеобщей декларации прав человека 1948 г. // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
2. Конституция Российской Федерации// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
3. Лучин В.О., Боброва Н.А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. — 2003. — № 10. — С. 27.
4. Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г. // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
5. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
6. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
7. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
8. Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
9. Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/> (дата доступа: 20 ноября 2014 г.).
10. Федоров В.В. Общественный контроль за деятельностью уголовно-исполнительной системы как форма взаимодействия гражданского общества с государством. Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.

**О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ К АНАЛИЗУ  
КОНСТИТУЦИОННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
НА ПРИМЕРЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ РАБОТНИКОВ  
И РАБОТОДАТЕЛЕЙ**

*Рузанов Илья Владиславович*

*преподаватель  
кафедры государственного и административного права  
Самарского государственного университета,  
РФ, г. Самара  
E-mail: [iruzanov@yandex.ru](mailto:iruzanov@yandex.ru)*

**SOME APPROACHES TO THE ANALYSIS  
OF MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITY ON THE EXAMPLE OF EMPLOYERS  
AND EMPLOYEES RELATIONS**

*Ruzanov Ilya*

*professor assistant of state and administrative law chair  
of Samara state university,  
Russia, Samara*

**АННОТАЦИЯ**

В статье предпринята попытка выработать подход к анализу конституционности установления административной ответственности за те или иные правонарушения. Отмечено, что в КоАП РФ содержится много составов, направленных на защиту частных интересов, что противоречит традиционным представлениям о публичном праве. Для достижения поставленной цели предлагается использовать экономическую концепцию минимизации трансакционных издержек как призвания государства. Такой подход позволил объяснить наличие в КоАП РФ некоторых составов, и выработать предложения по их совершенствованию.

**ABSTRACT**

The aim of the paper is working out of approaches to the analysis of accordance of administrative responsibility for the some administrative offences to Constitution. It was pointed out that there are many sanctions

which provide private interests in Russian Administrative Code. It contradicts to the traditional conception of public law.

The author suggests to use economic theory of transaction costs minimization as a goal of state to achieve mentioned aim. This methodology led to explain the existence of some norms in Russian administrative law.

**Ключевые слова:** транзакционные издержки; Конституция; публичное право; частное право; работники и работодатели.

**Keywords:** transaction costs; Constitution; public law; private law; employers and employees.

Юридическая ответственность является правовым институтом, который оказывает существенное воздействие на права и свободы человека и гражданина. Следовательно, этот институт вторгается непосредственно в конституционно-правовую материю. Известно, что в российской правовой системе отсутствует уголовная ответственность юридических лиц, в связи с чем, можно утверждать, что административно-правовые нормы являются главным средством воздействия публичных властей на частный бизнес. Отношения государства и бизнеса — это, безусловно, конституционно-правовой вопрос, и в этом смысле концептуальные основы административной ответственности приобретают статус конституционной проблемы.

При анализе составов административных правонарушений, обращает на себя внимание их подразделение на 2 группы. Первая защищает права субъектов государственного управления, а вторая — права частных субъектов.

Обеспечение методами административного права государственных интересов соответствует традиционным представлениям о теории государства и права, в частности, концепции деления права на частное и публичное.

В тоже время, наличие в КоАП РФ составов, направленных на защиту частных интересов, вызывает некоторые вопросы. Например, состав статьи 5.29 КоАП РФ предусматривает ответственность за непредставление работодателем или лицом, его представляющим, в срок, установленный законом, информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения [1]. Очевидно, что в данном составе силами государственного принуждения защищаются интересы частных лиц — работников конкретных предприятий.

В связи с этим, возникают классические конституционно-правовые вопросы о пределах вмешательства государства в частные отношения; о допустимости поддержки участников таких отношений силами государства, о соответствии подобного рода поддержки принципу формального равенства.

Полагаем, что при поиске ответов на поставленные вопросы продуктивным может оказаться обращение к методологии экономической науки. Одной из центральных категорий, которую используют экономисты, являются трансакционные издержки — издержки, возникающие в процессе перехода товара или услуги от заключительной точки одного технологического процесса к другой точке другого, смежного с первым [7, с. 27].

Задачу снижения трансакционных издержек можно рассматривать как требование эффективности государства, поскольку мир без такого рода издержек был бы идеальным местом, в котором торжествовало бы общее благо. Опираясь на этот тезис, сформулируем гипотезу о том, что каждый состав административного правонарушения должен быть направлен на минимизацию той или иной трансакционной издержки.

Попробуем проверить эту гипотезу и проанализировать с предложенных позиций состав статьи 5.29 КоАП РФ.

Указанный состав рассчитан на взаимодействие экономически неравных субъектов. Их неравенство проявляется, в том числе и в неравном доступе к информации. Среди большого перечня трансакционных издержек выделяют, в том числе, издержки мониторинга исполнения условий контракта [8, с. 28—35].

В принципе, работники в состоянии самостоятельно отслеживать, насколько точно работодатель исполняет условия коллективного договора. Однако в процессе его исполнения сторона работников предприятия не имеет свободного доступа к информации, необходимой для осуществления такого контроля.

Нормативной основой состава является статья 51 Трудового Кодекса РФ, согласно которой, контроль за выполнением коллективного договора, соглашения осуществляется сторонами социального партнерства, их представителями, соответствующими органами по труду [2].

При проведении такого контроля представители сторон обязаны предоставлять друг другу, а также соответствующим органам по труду необходимую для этого информацию не позднее одного месяца со дня получения соответствующего запроса.

Исходя из содержания статьи 41 ТК РФ, устанавливающей требования к содержанию коллективных договоров, можно предположить, что информация, за непредставление которой установлена ответственность статьей 5.29 КоАП РФ, может касаться финансового состояния организации, доходов, затрат на производство и реализацию продукции (работ, услуг), рынка труда, расходов на оплату труда [4, с. 70].

Необходимо отметить, что нам не удалось найти судебную практику применения рассматриваемой статьи. Это обстоятельство само по себе вызывает вопрос об эффективности правовой нормы — либо она не востребована участниками правоотношений, либо механизм ее применения не доступен для них.

Одновременно с этим, интерес представляет Проект Федерального закона № 181000-6, внесенный 30.11.2012 года группой депутатов Государственной Думы РФ. Указанный проект предполагает увеличение существующих в настоящее время санкций (штраф в размере от 1 до 3 тысяч рублей) до «вилки» от 100 тысяч рублей до 3 миллионов рублей. Проект был отклонен Государственной Думой 21.06.2013 [6]. Однако сама постановка вопроса об увеличении санкций статьи в 1000 раз показывает, что у депутатов отсутствует понимание функционального предназначения рассматриваемого состава.

Можно утверждать, что состав административного правонарушения, предусмотренный статьей 5.29 КоАП РФ, является ярким примером законодательной защиты экономически слабой стороны договора. Косвенным подтверждением этого тезиса является факт отсутствия ответственности за аналогичное правонарушение, совершенное работниками — очевидно, законодатель исходит из того, что совершение правонарушений работодателями происходит чаще, чем работниками.

Данная логика справедлива, но лишь отчасти. В одной из своих предыдущих работ, мы обосновывали тезис о том, что специфической особенностью рынка труда в условиях инновационной экономики является некоторое выравнивание позиций работника и работодателя [5, с. 134]. Опираясь на данное утверждение, можно предложить 2 меры по реформированию статьи 5.29 КоАП РФ.

Прежде всего, необходимо уточнить субъект состава. Очевидно, что информационная асимметрия между работником и работодателем присутствует только в случае, если последний является крупным предприятием, с большим количеством подразделений (возможно, удаленных друг от друга географически) и сотрудников. В этой ситуации работникам действительно сложно получить доступ к информации о деятельности предприятия, об условиях труда в его

различных территориальных структурах. В случае с мелкими предприятиями такие трудности отсутствуют. Трудовой кодекс предусматривает возможность заключения коллективного договора даже индивидуальным предпринимателем. Весьма сомнительно, что его сотрудники могут испытывать сложности в мониторинге точности исполнения коллективного договора.

Вместе с тем, к сожалению, российские власти нередко напротив, усиливают административную ответственность за нарушения в сфере трудовых отношений, даже в тех случаях, когда нарушения имеют ярко выраженный гражданско-правовой характер. Ярким примером является предложение Правительства ужесточить ответственность за нарушения срока выдачи зарплаты [3]. Полагаем, что права работников в такой ситуации могут быть эффективно восстановлены гражданско-правовыми средствами — взыскание неустоек, пени. Указанные средства сами по себе могут стимулировать работодателя к надлежащему исполнению своих обязательств. Таким образом, ужесточение административной ответственности за такое правонарушение представляется примером избыточного административного давления на бизнес. Особенно это актуально для малого бизнеса.

В то же время, к поведению крупных работодателей должен использоваться иной подход. На примере статьи 5.29 КоАП РФ: если крупное предприятие блокирует доступ работников к необходимой информации, это, по существу, может привести к невозможности осуществления эффективной защиты прав. Поэтому такое нарушение весьма существенно и требует адекватной санкции. Безусловно, штраф в размере 1—3 тысячи рублей — это не то наказание, которое может обеспечить достижение цели превенции административного правонарушения. Полагаем, что принцип справедливости может быть реализован путем привязки размера штрафов к размеру фонда оплаты труда работодателя в текущем году. Можно предположить, что этот показатель позволит наиболее точно индивидуализировать вину нарушителя.

Таким образом, как показало исследование статьи 5.29 КоАП РФ, концептуальный подход к анализу конституционности установления административной ответственности через призму теории трансакционных издержек вполне работоспособен. С помощью этого подхода могут быть объяснены и теоретически осмыслены некоторые административно-правовые нормы.

## Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. — 2001. — 31 декабря. — № 256.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. От 28.06.2014) // Российская газета. — 2011. — 31 декабря. — № 256.
3. Бизнес заплатит за социальную мобильность / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http://www.ng.ru/politics/2014-11-07/1\\_business.html](http://www.ng.ru/politics/2014-11-07/1_business.html). (дата обращения: 14.11.2014).
4. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ.ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. — 1296 с.
5. Рузанов И.В. Конституционно-правовые основы трудового права в условиях инновационной экономики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 11-1 (37).
6. Стенограммы обсуждения законопроекта № 181000-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части усиления административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.27-5.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/181000-6>. (дата обращения: 14.11.2014).
7. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, отношенческая контрактация. СПб.: Лениздат, 1996. — 702 с.
8. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001. — 408 с.

# ПАРЛАМЕНТСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ОТНОШЕНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Чепус Алексей Викторович*

*кандидат юридических наук, докторант, доцент кафедры  
Конституционного права юридического факультета  
им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,*

*РФ, г. Москва*

*E-mail: [alexal\\_2004@mail.ru](mailto:alexal_2004@mail.ru)*

## PARLIAMENTARY FINANCIAL CONTROL IN THE RELATION GOVERNMENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

*Chepus Aleksey*

*candidate of jurisprudence science, the doctorate student, the docent  
of faculty of the Constitutional law of the Russian academy of the national  
economy and state service by the President of the Russian Federation,*

*Russia, Moscow*

### АННОТАЦИЯ

В настоящей статье рассматриваются проблемы финансового парламентского контроля, которые имеются во взаимоотношениях Федерального Собрания РФ и Правительства РФ. В связи с этим анализируется действующее российское законодательство и условия применения конституционной ответственности к Правительству РФ в случае нарушения финансового законодательства. Автором анализируются разнообразные научные взгляды в области финансового контроля парламента, а так же представлены собственные аргументированные выводы в рассматриваемых вопросах.

### ABSTRACT

In the present article there are considered problems of financial parliamentary control which are available in relationship of Federal Assembly of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation. In this regard the existing Russian legislation and conditions of application of the constitutional responsibility to the Government of the Russian

Federation in case of violation of the financial legislation is analyzed. The author gives an analyze of various scientific views in the field of financial control of parliament, and also presents own reasoned conclusions.

**Ключевые слова:** парламентский финансовый контроль; Правительство РФ; ответственность; бюджет; парламент.

**Keywords:** parliamentary financial control; Government of the Russian Federation; responsibility; budget; Parliament.

Финансовый контроль парламента, в последние два десятилетия в науке конституционного права, подвергся довольно подробному и тщательному изучению. Комплексному научному анализу института финансового парламентского контроля посвящены многие научные труды: «Правовая экспертиза российского законодательства» Мамитова Н.В. [6], «Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы)» Акопова Л.В. [1], «Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации» Демидова М.В. [3], «Конституционно-правовые основы парламентского контроля в сфере финансов» Петровой Е.А. [9], «Приоритеты совершенствования финансового парламентского контроля» Погосяна Н.Д. [11], «Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации» Караева Р.Ш. [5] и другие. Возьмем за основу научные разработки вышеперечисленных авторов с целью анализа и разрешения проблемных вопросов института финансового парламентского контроля и реализации ответственности Правительства РФ перед парламентом в данной сфере.

Само понятие контроль тесным образом переплетается с понятием ответственности, т. к. сложно представить привлечение кого-либо к ответственности без проведения предварительных контрольных мероприятий, или осуществлять контроль без наблюдения за деятельностью того или иного органа государственной власти.

Одним из видов государственного контроля выступает парламентский контроль. Под ним в научной литературе понимается одна из основных функций парламента, направленная на осуществление контроля деятельности исполнительной власти в области государственного строительства, государственных финансов и собственности, а также в других сферах. Такой контроль обеспечивается парламентом с помощью различных методов и способов: постановка вопроса о доверии правительству, резолюция порицания, интерpellация, письменные и устные вопросы правительству, парламентские

и депутатские запросы, парламентские расследования и др. [3, с. 32], к данному виду контроля, бесспорно, следует отнести и финансовый парламентский контроль.

Особое место по отправлению финансового контроля принадлежит парламенту страны. Отличительная черта такого контроля проявляется в его форме реализации государственных функций по осуществлению властных полномочий. Парламент при осуществлении финансового контроля является, главенствующим органом такого контроля, но не единственным. С этим связана разноплановость органов, осуществляющих финансовый контроль, которые можно подразделить на две большие группы. 1. Специальные, к которым относятся: прокуратура, следственный комитет, Счетная палата РФ и счетные палаты субъектов РФ, главные контрольные управления, финансово-контрольные органы при главе государства и Правительстве РФ, а так же различные надзорные службы, Центральный банк РФ, судебные органы, отчасти сюда можно отнести и независимых аудиторов, международные финансовые организации, например ЕБРР. 2. Универсальные, к числу которых, следовало относить: органы законодательной власти (Государственную Думу и Совет Федерации, согласно разграничения их конституционных полномочий); органы исполнительной власти во главе с Правительством РФ и подотчетными ему министерствами, службами, агентствами; Президента РФ.

Особенность выделения парламентского финансового контроля деятельности Правительства РФ обусловлена рядом факторов:

1. Нормы, предусматривающие финансовый контроль со стороны парламента за органами исполнительной власти содержатся в Конституции РФ, ряде федеральных и региональных законах.

2. Парламент страны относится к универсальным органам финансового контроля, наделен довольно большими полномочиями в данной сфере и стоит на вершине всех контрольных органов страны, так же как в своей финансовой деятельности ни перед кем не отчитывается.

3. Третий фактор вытекает из второго и связан с контрольными полномочиями парламента непосредственно за исполнительной властью в стране. Реализация таких полномочий осуществляется как непосредственно парламентом, так и через возможность организации системы органов государственного финансового контроля, т. е. контрольно-счетные органы, а так же привлечения специальных органов.

4. Обладая контрольными функциями в первую очередь в бюджетных правоотношениях, парламент достаточно сильно опирается

на довольно четкую регламентацию в специализированном документе — Бюджетном кодексе РФ.

5. Обязательным условием жизнедеятельности всей экономики в стране, бюджетных и налоговых отношений, а так же финансовой системы является парламентский финансовый контроль. Данный контроль, повторимся, входит в единую систему государственного контроля. Подчеркивая самостоятельность данного вида контроля, он выступает как необходимый этап управления бюджетно-финансовой сферы, и, в первую очередь, за деятельностью Правительства РФ.

Отличительной чертой парламентского финансового контроля от контроля государственного в области финансов, является его обязательность для всех хозяйствующих субъектов и строгая нормативно-правовая обоснованность.

Исходным началом и ключевой составляющей финансового парламентского контроля выступают бюджетные правоотношения. На данный факт обращали и обращают внимание многие специалисты, указывая на ограниченные возможности Государственной Думы и Совета Федерации проводить финансовый контроль в отношениях с исполнительной властью. Исключением в таких правоотношениях служит бюджетная сфера. Например, позиция Михеева М.Ю. сводится к тому что «непосредственный контроль Федерального Собрания в сфере финансов носит информационный характер, который заключается в анализе с помощью специализированных органов состояния средств федерального бюджета, внебюджетных фондов и в принятии решений политического характера по результатам анализа данной информации» [8, с. 12]. Данная позиция является вполне рациональной.

Особенности правового регламентирования института финансового парламентского контроля заложены в Конституции РФ. Финансово-контрольные полномочия у парламента согласно нормам Конституции РФ содержатся в пунктах «а», «б» и «в» статьи 106 [6], где за Советом Федерации закрепляется право проведения предварительного контроля при принятии федеральных законов по вопросам бюджетно-финансового регулирования. Обязательному рассмотрению подлежат вопросы: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии. Данная группа полномочий не может выступать действенным инструментом финансового парламентского контроля, т. к. не эти полномочия не повлекут какой-нибудь возможности повлиять на финансовые последствия.

Конституция Российской Федерации наделяет Парламент РФ правом образовать специальный орган финансового контроля, с целью осуществления контрольных полномочий за исполнением федерального бюджета. Таким органом согласно части 5 статьи 101 Конституции РФ [6] является Счетная палата Российской Федерации, деятельность которой регламентируется соответствующим законом [12]. В законе о Счетной палате (статья 7, 9) [13] так же как и в Конституции РФ (пункт «д» статьи 103) [6] Государственная Дума назначает председателя Счетной палаты сроком на шесть лет по представлению Президента РФ, а так же половину состава аудиторов Счетной Палаты. Заместителя председателя Счетной палаты и половину состава аудиторов Счетной палаты РФ, так же на шесть лет назначает Совет Федерации (пункт «и», статья 102 Конституции РФ [6] и статья 8, 9 закона о Счетной Палате) [13].

Довольно важным шагом на пути к развитию института финансового парламентского контроля было принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» [4]. Данные поправки предполагают заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Цель данных изменений была направлена на формирование конституционного механизма финансового парламентского контроля во взаимодействии парламента и Правительства РФ и должно способствовать усилению финансового парламентского контроля в стране.

Однако, по прошествии шести лет такой механизм и не был построен, может являться Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», в котором отсутствуют нормы, закрепляющие определенные процедуры проведения таких отчетов, а так же формы и методы по их осуществлению. В основном Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» или дублирует положения Конституции РФ, как например статью 14, закрепляющую полномочия РФ в сфере бюджетной и финансовой политики, или вообще никак не затрагивает данные вопросы, относя их к ведению законодательной власти, с учетом того, что Правительство РФ является исполнительной властью.

Отметим, что полномочия Совета Федерации по осуществлению финансового контроля как палаты парламента нигде, кроме как в статье 106 Конституции РФ [6], не закреплены. Такую же не активную

позицию занимает Совет Федерации и в вопросах формирования бюджета. Согласно статьи 164 Бюджетного кодекса [2], наряду с другими участниками бюджетного процесса выступает и Совет Федерации, но фактически данная палата в данном процессе не принимает никакого участия.

Ключевая роль во всем бюджетном процессе принадлежит, наряду с Правительством РФ, Государственной Думе, которая рассматривает внесенный проект бюджета до 1 октября текущего года. Согласно статьи 201 Бюджетного кодекса РФ [2] при рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в пленарном заседании заслушивает доклад Правительства РФ, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, а также доклад Председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. Согласно статьи 202 Бюджетного кодекса [2], бюджет будет отклонен, Госдума может:

- передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета;
- вернуть указанный законопроект в Правительство Российской Федерации на доработку;
- поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации.

Таким образом, единственно нормативно закрепленное основание постановки вопроса о доверии Правительству РФ со стороны Государственной Думы содержится в статье 202 Бюджетного кодекса [2]. Данное положение так же не обошла стороной ошибка, а именно в части 3 статьи 117 Конституции РФ «Государственная Дума может выразить недоверие» [6], а в статье 201 Бюджетного кодекса «поставить вопрос о доверии Правительству Российской Федерации» [2]. Ставит вопрос о доверии согласно части 4 статьи 117 Конституции РФ, Председатель Правительства РФ [6]. Согласно статьи 204 Бюджетного Кодекса РФ «В случае отставки Правительства Российской Федерации в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вновь сформированное Правительство Российской Федерации представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 30 дней после формирования» [2]. Указание в законодательстве на сроки, 30 дней, уже можно считать положительным сдвигом взаимодействия Правительства РФ и парламента, на поприще финансового контроля.

После соответствующих изменений в Конституции РФ, Правительство РФ, начиная с 2009 года, стало ежегодно отчитываться перед Государственной Думой путем зачитывания отчета «О результатах деятельности Правительства РФ» и отчета «Об исполнении бюджета РФ». В свою очередь Государственная Дума проводит слушания и принимает постановление, которое ничем не отличается от вышеназванных документов, за исключением того, что Госдума соглашается с ним путем его утверждения или не соглашается, а, следовательно, не утверждает его.

Бесспорно, высказываемые в научной литературе мнения сводятся к тому что, необходима конкретизация всего механизма проведения финансового парламентского контроля, закрепленного за Госдумой Конституцией РФ в федеральном законодательстве. По мнению Демидова Н.В., следовало бы также закрепить нормы, предусматривающие заслушивание отчетов Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета, представление им других отчетов о своей деятельности и о работе министерств, федеральных служб и федеральных агентств по исполнению бюджета страны [3, с. 112]. Обсуждение ежегодного отчета Правительства РФ с акцентированием внимания на особо важных вопросах, возникающих в бюджетных правоотношениях, а так же достижения их результативности вполне могло бы стать действенной формой финансового парламентского контроля и взаимодействия в этой области среди всех ветвей власти.

Таким образом, обращение к проблеме развития института финансового парламентского контроля, выступает актуальнейшей исследовательской задачей. Верно отмечает Степашин В.С., что «единство управления финансами закономерно требует создания стройной системы финансового контроля, которая исходила бы из общих механизмов контроля и четкой иерархической структуры контрольных органов и обеспечивала бы законность единообразия контроля за денежными средствами на всех этапах бюджетного процесса» [12, с. 28].

В целом, факторный анализ акцентирует внимание на том, что основной перечень проблем сводится как раз к организации эффективного проведения финансовыми органами парламентского контроля, а так же к ответственности, применяемой за ненадлежащее исполнение как бюджетных, так и иных обязанностей в финансовой сфере Правительства РФ. Поэтому, для того, чтобы набор соответствующих инструментов в полной мере являлся адекватным, необходимо принятие на законодательном уровне Единой концепции государственного финансового контроля [10] принятие данной

концепции, в недрах исполнительной власти, начиная еще с 2000 года находится на различных стадиях разработки и согласования.

Главный смысл такой концепции состоит в организации системы координат взаимодействия парламента и правительства в сфере финансового контроля, при этом закрепив принципы организации и осуществления такого контроля; сам механизм взаимодействия между исполнительной и законодательной ветвями власти в сфере финансов, а не только бюджета, а так же подключение к данным правоотношениям и других органов власти, которые осуществляют государственный финансовый контроль; закрепить содержание, предмет, важнейшие задачи в рассматриваемой области. От того, насколько верно вышеперечисленные составляющие будут сформулированы и сформированы, зависит эффективность реализации принципа разделения властей, в области четкости разграничения полномочий в финансово-контрольных сферах.

Отсутствие на государственном уровне нормативной основы, которую могла дать Единая концепция государственного финансового контроля, приводит к бессмысленному призыву со стороны некоторых практиков и депутатов, привлечь Правительство РФ или органы финансового контроля, к конституционной ответственности, за какие-либо действия. Ни Правительство РФ, ни подотчетные ему органы, не несут какой-либо ответственности, будь то административная, гражданская, уголовная, иная материальная, и конституционную, за свои действия, решения, работу. Причем такую ответственность они не несут, ни перед парламентом, ни перед Президентом РФ. Перед Парламентом не несут из-за того что нет юридически сформированной концепции такой ответственности, механизмов и норм привлечения к данной ответственности. Перед Президентом РФ, Правительство РФ ответственно политически, а соответственно главе государства, без разницы, как и когда, а главное, за какое деяние применить санкции в виде роспуска Правительства РФ, к тому же юридическое обоснование таких действий Президенту РФ не требуется.

Таким образом, сказанное выше свидетельствует об отсутствии какой-либо конституционной ответственности Правительства РФ в финансовой сфере, а так же подотчетных ему финансовых органов перед парламентом, как в сфере бюджетных правоотношений, так и во всем институте финансового парламентского контроля.

### **Список литературы:**

1. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д., 2002.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.10.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СЗ РФ. 03.08.1998, № 31. Ст. 3823; СЗ РФ. 27.10.2014, № 43. Ст. 5795.
3. Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: Дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 2011.
4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, — 2009. — № 1, — Ст. 2.
5. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2005.
6. Конституция Российской Федерации // Рос. газ. — 1993. — 25 декабря. — № 197.
7. Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: учеб.-практ. Пособие / Н.В. Мамитова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
8. Михеева М.Ю. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в сфере финансов: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
9. Петрова Е.А. Государственная политика регулирования финансовый взаимосвязей в системе Бюджетный отношений: Дис. ... канд. экон. наук. М. 2005.
10. По поручению Президента РФ от 1 ноября 2000 года № Пр-2178 Правительство Российской Федерации приступило к разработке Единой концепции государственного финансового контроля. // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/6007>.
11. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (конституционно-правовой статус): Дисс. ... д-ра. юрид. наук. М., 1998.
12. Степашин С.В. Роль и задачи законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в повышении эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и усилении контроля за их исполнением // Материалы совместного заседания Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, и Приволжского отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (15—16 января 2004 года). Чебоксары, 2004. — с. 415.
13. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ, — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

## СЕКЦИЯ 5.

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

#### СИСТЕМА ОКАЗАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

*Андреева Любовь Александровна*

*канд. юрид. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета, зав.кафедрой частного права Филиала Российского государственного гуманитарного университета, РФ, г. Великий Новгород  
E-mail: [andreeva56@mail.ru](mailto:andreeva56@mail.ru)*

#### THE SYSTEM OF MUNICIPAL SERVICES (LEGAL ASPECT)

*Andreeva Lybove*

*candidate of juridical sciences, associate professor of Russian State Humanitarian University, head. the Department of private law branch of Russian state University for Humanities, Russia, Veliky Novgorod*

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам организации системы оказания муниципальных услуг, формированию реестра муниципальных услуг, правовым основам функционирования центров оказания муниципальных услуг, а также электронным услугам.

#### ABSTRACT

The article is devoted to the organization of the provision of municipal services, the formation of the register of municipal services, the legal bases of functioning of centres providing municipal services, and electronic services.

**Ключевые слова:** муниципалитет; услуга; многофункциональный муниципальный центр; реестр; электронные услуги.

**Keywords:** the municipality; service; multifunctional municipal centre; registry; e-services.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый подход к определению понятия «муниципальная услуга» и классификации муниципальных услуг. Единую точку зрения трудно определить в рамках одной отрасли права, так как в системе гражданского права «услуга» предполагает определенное понятие, а в административном праве — совершенно иная дефиниция. Далека от нынешнего состояния муниципального права попытка дать определение «муниципальные услуги» исследователями местного самоуправления.

По мнению Кирсанова С.А., под муниципальной услугой следует понимать услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения [3]. Таким образом, муниципальные услуги представляют собой результат деятельности как органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности. Следовательно, происходит слияние административных полномочий и отношений, в которые вступают субъекты гражданского права, которые руководствуются гражданским законодательством и свободой договора, а также ответственны за качество предоставленных услуг.

Как термин «муниципальные услуги», так и «государственные услуги» не имеет аналога в мировой практике. В зависимости от контекста слово "public" может быть переведено на русский язык как «государственный и муниципальный», «общественный» или «публичный». Большинство исследователей останавливаются на понятии «публичная услуга», основывая свои доводы на том, что услуги власти направлены на удовлетворение общественных интересов.

При обращении к понятию «услуга» не следует пренебрегать экономическим содержанием этого понятия. В Современном экономическом словаре услуги определяются как «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности» [8]. Таким образом, автор полагает, что это определение подтверждает гражданско-правовую природу муниципальной услуги, что важно

при определении качества услуги, ответственности субъекта, оказывающего услугу.

В Конституции Российской Федерации понятие услуга используется в контексте статей 8 и 74: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» и «на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств» [5]. Понятие «услуга» указывается в кодифицированных нормативных актах. Например, под услугой для целей налогообложения в Налоговом кодексе РФ признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности, а термин «государственные (муниципальные) услуги» впервые указывается в Бюджетном кодексе РФ. Согласно ст. 6 БК РФ, это услуги, оказываемые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами. Вместе с тем, в ст. 137 БК РФ упоминается термин «бюджетные услуги», как определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, производимых по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений (за исключением городских округов), перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Несмотря на отсутствие нормативного определения, термин «бюджетные услуги» используется в юридической литературе для обозначения социальных услуг, финансируемых полностью или частично за счет бюджетных средств.

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г . № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [11] указывается, что под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований [12].

Следует обратиться к определению границ и содержания муниципальной или государственной услуги. В основном, применяются два научных толкования: предоставление муниципальных услуг как формы общественного блага (теория общественных благ), которые обладают специфическими особенностями, и муниципальных услуг, как результата взаимодействия между заявителем (получателем услуги) и исполнителем (орган власти или иная муниципальная организация) [4; 8].

С точки зрения ученых, поддерживающих первое направление, выделяется категорию «публичные услуги», прямое толкование которой позволяет сделать вывод о том, что главным признаком публичных услуг является высокая социальная значимость, заинтересованность общества в их оказании. При этом субъект оказания таких услуг для потребителя зачастую не столь важен; этот вопрос возникает, как правило, в случае неэффективного предоставления таких услуг. Таким образом, понятие «эффективности» находится в области административного права, а соответственно ответственность за неэффективные услуги лежит в области правомерности действия (бездействия) органов и должностных лиц.

Вместе с тем, блага, потребляемые в ходе оказания публичных услуг, являются общественными благами. Согласно этому подходу издержки и стимулы производства разных видов благ распределяются таким образом, что некоторые из них могут предоставляться только государством, а некоторые наиболее эффективно будут производиться в частном секторе. Традиционно к таким благам относятся: оборона, обеспечение безопасности дорожного движения и т. д. [3].

По мнению Э. Талапиной «публичные услуги» характеризуются:

1. обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
2. имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
3. осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
4. основываются как на публичной, так и на частной собственности [10].

Второе направление основывается на термине «государственные услуги», где указывается необходимость достижения качественного уровня исполнения государственными служащими должностных обязанностей и оказываемых гражданам и организациям государственных услуг. Развитие данного направления связано, в первую очередь, с проводимой в России административной реформой.

Повышение качества и доступности государственных услуг предопределяло постановку соответствующих задач: выявление и инвентаризацию государственных услуг, их отмежевание от других видов услуг и от государственных функций, не являющихся услугами, для последующей разработки и внедрения административных регламентов и стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, в связи с чем формируется реестр государственных услуг.

Основной признак государственной услуги заключается в том, что она предоставляется непосредственно органом власти, поэтому и муниципальная услуга определяется по аналогии.

В процессе инвентаризации и регламентации государственных и муниципальных услуг появилась необходимость в определении характеристик, таких как монополизм на предоставление услуги и отсутствие непосредственного блага для получателя в зависимости от результата предоставления. Такие уточнения позволили, в частности, перевести из категории муниципальных услуг в категорию муниципальных функций предоставление в аренду земельных участков и объектов недвижимости, при осуществлении которых орган местного самоуправления выступает не в качестве органа публичной власти, а как сторона гражданско-правовых отношений.

Таким образом, указанное выше позволяет сделать вывод о том, что современное содержание термина «муниципальная услуга», возможно рассматривать с различных точек зрения, развития и совершенствования отдельных отраслей законодательства, в частности:

1. гражданско-правовой подход, согласно которому муниципальная услуга — это товар, предоставление которого органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями или иными организациями гражданам и организациям направлено на решение вопросов местного значения;

2. административно-правовой, согласно которому муниципальная услуга представляет собой форму взаимодействия органов местного самоуправления и их контрагентов (население, бизнес), имеющую заявительный характер.

В условиях проводимой административной и муниципальной реформы все более возрастает значение муниципальных услуг. Муниципальные услуги расширяются по объему и содержанию, совершенствуется организационно-правовой механизм их оказания. Социально-правовая ценность, многообразие и массовый характер муниципальных услуг, которые способны обеспечивать индивидуальные и коллективные потребности личности, общества и государства,

обуславливает необходимость исследования видов муниципальных услуг.

Виды муниципальных услуг обусловлены, прежде всего, структурой муниципальных задач, т. е. вопросов местного значения, дифференцированных в Федеральном законе о местном самоуправлении [4] в зависимости от типа муниципального образования.

В настоящее время различными авторами предложено множество критериев деления муниципальных услуг на виды. Например, С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков и А.М. Сергиенко с некоторыми оговорками все муниципальные услуги разделяют на блоки, каждый из которых имеет свою проблематику, индивидуальные компоненты (подсистемы) общей системы правового, организационного, финансового обеспечения производства и предоставления услуг. К таковым блокам относятся: услуги образования (в том числе дополнительного — музыкального, художественного и т. д.); услуги здравоохранения и поддержания жизнеспособности; услуги обеспечения досуга; услуги по обеспечению среды обитания: благоустройство, озеленение, градостроение, содержание дорог; жилищные и коммунальные услуги относятся к сфере, непосредственно связанной с благосостоянием населения, удовлетворением его жизнеобеспечивающих потребностей; услуги транспорта и связи; услуги торговли, общественного питания, бытового обслуживания; услуги поддержки деловой активности (банки, биржи) и т. д. [4, с. 105].

Представляется интересной, по мнению автора, классификация муниципальных услуг, предложенная В.Б. Зотовым: частные, общественные и услуги, общественные по форме их предоставления, но частные по характеру потребления [9, с. 144].

Принимая во внимание наличие промежуточного результата, муниципальные услуги можно разделить на простые и сложные. Простые подразумевают однократное обращение в орган местного самоуправления с получением конечного результата, а сложные услуги, в свою очередь, подразумевают множественное обращение в орган местного самоуправления с получением промежуточных результатов, имеющих самостоятельную ценность [9, с. 85].

По мнению Морозовой Е.В., целесообразно выделять в качестве критерия деления публичных (и в частности, муниципальных) услуг на виды для потребителя. С этой точки зрения существуют основные и дополнительные услуги. Основная услуга прямо направлена на удовлетворение конкретной потребности. Дополнительная услуга «сопровождает» основную услугу и, как правило, отдельно от основной

не применяется, так как в ее обособленном предоставлении нет смысла [6, с. 9].

Важным аспектом при формировании перечня необходимых и обязательных услуг является недопустимость ограничения круга организаций, предоставляющих данные услуги, например указание перечня конкретных организаций, готовящих проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого жилого помещения, при предоставлении муниципальной услуги по выдаче соответствующих разрешений. Данное ограничение является нарушением антимонопольного законодательства.

При указании в реестре типа организаций, предоставляющих необходимые и обязательные услуги, формулировка типа не должна не только ограничивать существующие организации, но и препятствовать появлению новых организаций-поставщиков. Например, если в муниципальном районе на момент составления реестра предоставить определенную медицинскую справку может только одно фактически существующее государственное учреждение здравоохранения, в качестве возможного поставщика необходимой и обязательной услуги в реестре все равно следует указывать не конкретное учреждение, а общую категорию медицинских организаций, имеющих право выдачи соответствующих справок.

Другой категорией услуг, включаемых в реестр, являются услуги, оказываемые муниципальными учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета. Пробелом федерального законодательства является неурегулированность предоставления группы услуг государственными и муниципальными казенными учреждениями. Формально в реестр подлежат включению только услуги, предоставляемые бюджетными и автономными учреждениями, в которых согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ размещены задания, и услуги, предоставляемые за счет бюджетных средств организациями, в которых размещен муниципальный заказ. В результате одни и те же услуги, включенные в перечень, при предоставлении в муниципальном бюджетном учреждении подлежат, а при предоставлении в муниципальном казенном учреждении в общем случае не подлежат включению в реестр.

Нормативное закрепление механизма межведомственного информационного взаимодействия, в том числе в электронном виде, при предоставлении государственных и муниципальных услуг, несомненно, имеет позитивное значение для получателей услуг.

Например, при этом прием заявлений о проведении медико-социальной экспертизы, предоставление выписки из акта медико-социальной экспертизы гражданина, признанного инвалидом, являются элементами первоочередной государственной услуги, которая должна предоставляться в электронной форме. Вместе с тем имеют место определенные проблемы предоставления государственных услуг, относящихся к конкретной сфере: социальной, здравоохранения, регистрации, недвижимости и прочих. В этом случае отдельная услуга часто является лишь звеном в цепочке услуг.

Чтобы сделать услуги по настоящему электронными, нужно не просто переводить существующие механизмы на возможность удаленной подачи заявки на их получение, но и качественно менять способ этого взаимодействия.

Качество, полнота и своевременность предоставления муниципальной услуги в электронной форме в организационно-правовом аспекте зависит также и от эффективности инструментов административного регламента по предоставлению конкретной государственной услуги.

Стандарты деятельности органов местного самоуправления являются составной частью административных регламентов предоставления (исполнения) муниципальных услуг (функций) и предусматривают количественные и качественные показатели доступности и качества муниципальных услуг (функций). При этом стандарты включаются в административный регламент в том случае, если предоставление (исполнение) муниципальной услуги (функции) инициируется запросом заявителя. Отметим, что стандарты предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций должны предусматривать ряд показателей, в частности, основания для отказа в приеме документов и предоставлении муниципальной услуги и даже максимальные сроки ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении муниципальной услуги и получении результата ее предоставления.

### **Список литературы:**

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 18.11.14)
2. Вопросы оптимизации предоставления муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникативных технологий: учебно-методические материалы. М.: АНХ, 2010. — 417 с.

3. Кирсанов С.А. Муниципальные услуги как вид публичных услуг / С.А. Кирсанов // *Управленческое консультирование*. — 2008. — № 4. — С. 30—36.
4. Кирсанов С.А., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Муниципальные услуги: некоторые аспекты правового регулирования и способы предоставления / Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. Изд-во: Волгерс Клувер, 2007.
5. Конституция Российской Федерации// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 18.11.14).
6. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект: Автореф. канд. юрид. наук. Мытищи, 2009.
7. Налоговый Кодекс Российской Федерации// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 18.11.14).
8. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с.
9. Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. Изд-во: «Питер». 2007.
10. Талапина Э. Публичные функции в экономике / Э. Талапина, Ю. Тихомиров // *Право и экономика*. — 2002. — № 6. — С. 3—9.
11. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»// [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: СПС КонсультантПлюс (дата обращения 18.11.14).
12. 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 обращения 18.11.14).

## СЕКЦИЯ 6.

### ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

#### ИНСТИТУТ СУЩЕСТВЕННОГО ИЗМЕНЕНИЯ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ В НОВОМ ГК ЧЕХИИ

*Лаврушин Константин Владимирович*

*магистр права, аспирант кафедры коммерческого права  
Юридический факультет, Университет им. Масарика,  
Чехия, г. Брно*

*E-mail: [lawphorum@gmail.com](mailto:lawphorum@gmail.com)*

#### CHANGE IN CIRCUMSTANCES IN NEW CZECH CIVIL CODE

*Konstantin Lavrushin*

*master of Law,  
Department of Commercial Law Faculty of Law, Masaryk University,  
Czech Republic, Brno*

#### АННОТАЦИЯ

Целью предлагаемой статьи является систематический взгляд на институт существенного изменения обстоятельств, который прописан в новом Гражданском кодексе Чехии. Автор ставит задачу познакомить российского юриста с чешским подходом к данному правовому институту, методом описания его отдельных положений и указания на их взаимосвязанность.

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to lay down a systematic view on the institute of change in circumstances as is mentioned in new Czech Civil Code. The author describes and shows connectivity of all and any provisions in Czech Civil Code related with it and to do so he would like to bring to Russian lawyer knowledge about Czech approach to this legal institute.

**Ключевые слова:** существенное изменение обстоятельств; расторжение и изменение договора.

**Keywords:** change in circumstances; termination and adjustment of a contract.

С 1 января 2014 г. в Чехии вступил в силу новый Гражданский кодекс (далее «ГК ЧР»), который, наряду с Законом о коммерческих корпорациях, стал основным нормативным актом рекодификации чешского частного права. ГК ЧР ввел несколько новых правовых институтов, в том числе и институт существенного изменения обстоятельств.

Предыдущий гражданский кодекс, принятый еще в 1964 г., а также Коммерческий кодекс с 1991 г., упоминали только о возможности расторжения договора или отказа от него в связи с существенным изменением обстоятельств, и при этом только у отдельных видов договоров. Ни в том, ни в другом кодексе, таким образом, не было закреплено общее положение данного института (отсутствовал аналог ст. 451 Гражданского кодекса РФ). ГК ЧР этот недостаток устранил, и ввел в ст. 1764—1766 общее положение о влиянии существенного изменения обстоятельств на договор.

Кроме того, чешский законодатель посчитал разумным сохранить выявление данного института прямо у отдельных видов договоров. Таким образом, при применении этих положений необходимо решить вопрос о приоритете специальной нормы перед общей.

Чешское право таким образом перешло от «закрытой юрисдикции» к «открытой юрисдикции» [2, с. 401].

### **Общее положение**

Основное и общее правило об изменении и расторжении договора в связи с изменением обстоятельств закреплено в ст. 1764 ГК ЧР. В соответствии с ним, обязанность исполнить долг остается даже в том случае, если это влечет за собой для должника особые трудности. Таким образом сохраняется принцип *pacta sunt servanda*, который имеет свое нормативное воплощение в ст. 3 и ст. 1759 ГК ЧР. Соответственно только существенное изменение обстоятельств может повлиять на договор и означать его изменение или расторжение [1, с. 10—12].

Ст. 1764—1766 ГК ЧР были взяты из Принципов УНИДРУА 2010 (ст. 6.2.) [5]. Поэтому основным критерием является отклонение от первичного равновесия в правах и обязанностях контрагентов. При этом отклонение должно быть мощным (весомым). Оно может быть выражено в повышении издержек (расходов) на исполнение договора, или понижением цены предмета исполнения.

Чтобы изменение обстоятельств было признано существенным, то оно должно произойти только после момента заключения договора. Однако возможно, что существенным будет и такое изменение обстоятельств, которое наступило еще до момента заключения договора, если об этом должник узнал только после указанного момента. Законодатель тем самым установил субъективный критерий определения момента изменения обстоятельств.

Следующим условием для признания изменения существенным является возможность контрагента на момент заключения договора предположить, что такое изменение наступит. В данном случае будет необходимо исходить из интеллектуальных способностей контрагента, т. е. ограничения его рациональности. ГК ЧР в отношении к данному установил в ст. 4(1) презумпцию средних интеллектуальных способностей каждого человека. Исходя из данного будет вполне достаточно, если контрагент докажет, что «человек среднего ума» не мог такое изменение предположить.

Что касается самой процедуры изменения или расторжения договора, то она такова, что в первую очередь контрагент после того как он узнал о существенном изменении обстоятельств, должен об этом известить вторую сторону и они должны вести переговоры о изменении или расторжении договора во внесудебном порядке. Срок для извещения установлен на 2 месяца, однако это лишь предполагаемый срок, и в конкретном случае он может быть другим.

Если стороны в разумном сроке не договорились, т. е. не установили новое равновесие, то они могут обратиться в суд с ходатайством об изменении или расторжении договора. Автор отмечает, что ГК ЧР в данном случае не прописывает приоритет изменению или расторжению, как это делает ст. 451 ГК РФ.

### **Срочные договоры**

На ряду с вышеуказанным общим положением стоит ст. 2000 ГК ЧР, которая касается только срочных договоров со сроком действия более 10 лет или на срок жизни человека. В данной статье институт существенного изменения обстоятельств применяется в том смысле, что в силу изменения обстоятельств отпал серьезный повод для заключения договора на срок более 10 лет или на срок жизни человека. Такое существенное изменение обстоятельств за собой влечет фрустрацию повода.

Данную статью также можно считать общей, по крайней мере в отношении к срочным договорам. Ее суть в том, что изменение обстоятельств означает право контрагента требовать только расторжения договора в судебном порядке. Изменение договора через данную

статью невозможно. Такая модель довольно логична, ведь проявление изменения обстоятельств в том, что больше нет повода, чтобы договор был заключен.

### **Возложение рисков на одну из сторон**

Общее правило об изменении или расторжении договора в связи с изменением обстоятельств применяется только в том случае, если стороны не договорились иначе, т. е. если та или другая из сторон на себя не возложила риск изменения обстоятельств.

Отклонение от общего правила возможно как в случае ст. 1765, так и ст. 2000 ГК ЧР.

В ст. 1765(2) ГК ЧР прямо указано, что каждая из сторон может на себя взять риски. На данный момент практика подошла к этому вопросу так, что почти каждый договор содержит оговорку «Сторона ... берет на себя риск изменения обстоятельств». Такой подход, по мнению автора, нельзя особо приветствовать. Во-первых, такая оговорка может быть неопределенной, так как неясно, какие конкретно риски и изменения стороны имели в виду [3, с. 5—9]. Во-вторых, если сохранить действительность данной общей оговорки, то толковать ее необходимо так, что она относится только к тем рискам и изменениям обстоятельств, которые были общеизвестны на момент заключения договора. Автор считает, что таким образом нельзя относить данную оговорку к обстоятельствам, которые Н. Талеб назвал «Черные лебеди», т. е. особо невероятные изменения обстоятельств [4, с. 8].

Взять на себя риски может контрагент и у срочных договоров, к которым применяется ст. 2000 ГК ЧР. В таком случае в законе указывается о простом отклонении от данной нормы, точнее о ее исключении из конкретных отношений.

Подход ГК ЧР к институту существенного изменения обстоятельств несколько аномальный. В первую очередь в ст. 1765 закреплено общее правило изменения или расторжения договора в связи с существенным изменением обстоятельств. Однако при этом, положения у некоторых видов договоров содержат специальные правила данного института. Помимо данного, в ст. 2000 ГК ЧР закреплено право срочный договор, заключенный на более 10 лет или на срок жизни человека, расторгнуть в судебном порядке, если в силу изменений обстоятельств отпал повод данного срока. ГК ЧР действует меньше года и еще не существует судебная практика. В отношении взаимосвязанности указанных положений поэтому сложно формулировать однозначные ответы.

### **Список литературы:**

1. Brunner C. Force majeure and hardship under general contract principles : exemption for non-performance in international arbitration. Austin: Wolters Kluwer, 2009. — 589 с.
2. Hondius E.H., Grigoleit H.C. Unexpected circumstances in European contract law. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. — 670 с.
3. Lavrushin K. Glosa k převzetí nebezpečí změny okolností. Rekodifikace a praxe. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2014, č. 6.
4. Taleb N.N. Černá labuť: následky vysoce nepravděpodobných událostí. Praha: Paseka, 2011. — 480 с.
5. УНИДРУА 2010 — [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.unidroit.org/publications/513-unidroit-principles-of-international-commercial-contracts> (Дата обращения 18.11.2014).

## СЕКЦИЯ 7.

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

#### ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛУЖБ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Чебанова Наталья Сергеевна***

*канд. юрид. наук, преподаватель  
кафедры ТИГП ФГБОУ ВО ГМУ им. адм. Ф.Ф. Ушакова,  
РФ, г. Новороссийск*

*E-mail: [Natashachebanova90@gmail.com](mailto:Natashachebanova90@gmail.com)*

***Романюк Никита Александрович***

*курсант ФГБОУ ВО ГМУ им. адм. Ф.Ф. Ушакова,  
РФ, г. Анапа*

*E-mail: [son\\_jesus@mail.ru](mailto:son_jesus@mail.ru)*

#### LEGAL SUPPORT SERVICE ON PUBLIC RELATIONS IN GOVERNMENT BODIES

***Chebanova Natalia***

*candidate of Jurisprudence FGBOU VO  
State Maritime University named after Admiral F.F. Ushakov,  
Russia, Novorossiysk*

***Romanuk Nikita***

*cadet of the State maritime University name by Admiral F.F. Ushakov,  
Russia, Anapa*

#### АННОТАЦИЯ

Статья рассматривает государственные связи с общественностью. Определяет стратегию государства в отношении гражданского общества, реализующуюся в деятельности PR-служб органов государственной

власти, далее находящая свое отражение в информационной политике. Дает характеристику основным PR-службам в органах государственной власти. Раскрывает основные направления деятельности пресс-службы, а также определяет правовую базу для деятельности PR-служб.

### ABSTRACT

This paper examines the state of PR. Determines the strategy of the state to civil society, which is implemented in the activities of PR-services of public authorities, which is reflected in the information policy. Describes the main PR-services in public authorities. Reveals the main activities of the press service and determines the legal basis for the activities of PR-services.

**Ключевые слова:** политические коммуникации; PR-службы; пресс-служба; нормативная база; связи с общественностью; пресс-служб Президента.

**Keywords:** political communication; PR-services; the press service; the regulatory framework; public relations; the presidential press service.

Любому государству необходимо согласие с гражданским обществом. Достижение согласия связано с эффективностью взаимодействия власти и общества, развитости политических связей. Легитимная власть и демократия являются основой этого взаимодействия и согласия. Для достижения демократии и легитимности необходим активный диалог государства и общества, который реализуется с помощью связей с общественностью. Стратегия государства в отношении гражданского общества реализуется с помощью PR-служб органов государственной власти, которая проявляется в информационной политике.

Политическая коммуникация представляет собой скрытое влияние. Как и любая PR-деятельность, политическая коммуникация направлена на определенное отношение к тем или иным фактам, которые одновременно сообщаются в сообщении. Результатом коммуникации является не только изменение установок граждан, но и достижение согласия. Политическая коммуникация является методом, который позволяет органам власти достигать взаимопонимания с обществом. В основе политической коммуникации лежит равноправный диалог государства и общества. Для того, чтобы органы власти могли информировать граждан, они, в свою очередь, должны быть также информированы. Для реализации полноценного диалога необходимы коммуникационные системы, одной из таких систем является связи с общественностью органов власти.

Синонимом «связей с общественностью» во всем мире является термин «публик рилейшнз» или аббревиатура «PR». Особенностью деятельности PR в государственных органах является направленность на разъяснение, завоевание доверия граждан к власти, а также приобретение поддержки в осуществлении политики государства. Следующей особенностью является воздействие в рамках всей страны. В рамках одного территориального субъекта, одной административно-территориальной единицы, обеспечение стабильного контакта государства с представителями всех слоев общества, информирование граждан о проводимой политике государства, поддержание авторитета государства в целом и его отдельных органов. Деятельность политического пиара направлена на создание положительного отношения граждан к политическим институтам, таким как: Президент, Правительство, Федеральному Собранию, судам и к их политике. Решение задач решается путем согласования интересов общества и государства. Политический пиар создает положительный образ власти, усиливает позитивную информацию о государственных органах власти.

В настоящее время специалисты выделяют следующие основные направления деятельности политического пиара:

1. Установление и поддержание стабильных связей и коммуникаций с гражданами, с общественными организациями.
2. Постоянное полное информирование общественности о деятельности государственных органов, о внутренней и внешней политике государства.
3. Деятельность, направленная на полное изучение общественного мнения, адаптирование политики государства к нему.
4. Отслеживание и анализ общественного мнения и реакции на проводимые государством те или иные мероприятия.
5. Прогнозирование развития политических и социальных процессов, возможных последствий принимаемых действий.
6. Толкование законодательства гражданам.

Власть, которая не информирует или недостаточно полно информирует общественность о проводимой политике теряет доверие граждан. Одним из основных принципов связей с общественность выступает информационная открытость, учетность интересов социума. Основными принципами, которые будут рассмотрены являются: принцип согласия и принцип социального партнерства и социального диалога. Остановимся на них подробнее.

Принцип согласия раскрывается в принятии государством иных мнений, иных интересов, которые существуют и признаются

государством. Признание «другого» ставится в центр внимания. Данный принцип применим не только к государству и государственным органам, но и к обществу. Инструментарием для достижения данного принципа является социальная коммуникационная деятельность.

Политика социального партнерства — это поиск путей согласования интересов, при которых достигается равновесие и баланс в реализации интересов социальных, политических, экономических субъектов.

PR-функция государства реализуется, прежде всего, через пресс-центр, который является ответственным за связь со средствами массовой информации. Основными функциями пресс-центра являются:

1. полное и своевременное информирование общества о деятельности политического института через СМИ
2. Подготовка официальных сообщений, официальных разъяснений через СМИ для общественности
3. Подготовка и проведение пресс-конференций, брифингов, встреч с журналистами.
4. Определение достоверности опубликованных публикаций.

Основной PR-организацией следует считать пресс-службу Президента. Она была учреждена в 1995 году Положением об Управлении пресс-службы и информации Президента РФ, утвержденном Указом Президента от 18 июня 2012 г. № 874 «Об утверждении Положения об Управлении пресс-службы и информации Президента Российской Федерации» [2, с. 1]. В полномочия Управления входит организация и проведение брифингов, пресс-конференций, обеспечение выступлений Президента РФ в СМИ, подготовка сообщений для СМИ. Пресс-служба Президента самостоятельное подразделение в администрации Президента, которое носит название: «Управление пресс-службы и информации Президента РФ». В структуре функционируют 4 подразделения: отдел аккредитации и брифингов, отдел оперативной информации, отдел перспективного планирования, отдел фотодокументов. Основой правового обеспечения деятельности PR-служб в органах государственной власти являются: Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. (отражает права журналистов искать, запрашивать, получать и распространять информацию, посещать государственные органы, проверять достоверность сообщаемой информации и т. д., а также обязанности: сохранять конфиденциальность информации, получать согласие на распространение информации о личной жизни гражданина, предъявлять по первому требованию удостоверение и т. д.) [1, с. 18], Федеральный Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006

№ 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [3, с. 1], Федеральный Закон «О рекламе» от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) [4, с. 1]

Пиар в системе государственной власти и управлении призван обеспечить стабильность и согласие в обществе, следовательно, деятельность PR-служб в государственных и муниципальных органах не должна носить политический характер.

### **Список литературы:**

1. Федеральный Закон «О внесении изменений в Закон РФ «О средствах массовой информации» № 305-ФЗ от 14.10.2014 //«Российская газета», № 238, 17.10.2014.
2. Указ Президента от 18 июня 2012 г. № 874 «Об утверждении Положения об Управлении пресс-службы и информации Президента Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ», — 25.06.2012, — № 26, — ст. 3497.
3. Федеральный Закон № 98-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации, — 2014, — № 30, — ст. 4243.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 07.05.2013 // «Российская газета», № 100, 14.05.2013.

## СЕКЦИЯ 8.

### УГОЛОВНОЕ ПРАВО

#### ОРГАНИЗАЦИЯ СОГЛАСОВАННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО БОРЬБЕ С КОНТРАБАНДОЙ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ УГОЛОВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

*Косицына Виолетта Михайловна*  
*аспирант Российской таможенной академии,*  
*РФ, г. Санкт-Петербург*  
*E-mail: [viollette@yandex.ru](mailto:viollette@yandex.ru)*

#### ORGANISATION OF CONCERTED EFFORTS IN CONTRABAND CONTROL OF CULTURAL VALUES IN THE SPHERE OF INTERNATIONAL CRIMINAL JURISDICTION

*Violetta Kositsyna*  
*post-graduate student of Russian Customs Academy,*  
*Russia, St. Petersburg*

#### АННОТАЦИЯ

В статье дается понятие международной уголовной юрисдикции, территории совершения контрабанды культурных ценностей в рамках Таможенного союза, производства расследования уголовного дела в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством стран-членов Таможенного союза, осуществлении согласованных оперативно-профилактических мероприятия.

#### ABSTRACT

The term international criminal jurisdiction of cultural values contraband commitment is given within the framework of the Customs Union, the production of criminal investigation in line with criminal procedure legislation of the Custom Union member countries, realization of immediately coordinated preventive activities.

**Ключевые слова:** понятие международной уголовной юрисдикции; территория; контрабанда культурных ценностей; общественная опасность; согласованные оперативно-профилактические мероприятия.

**Keywords:** a term of international criminal jurisdiction; territory; cultural values contraband; social danger; immediately coordinated preventive activities.

Организация согласованных мероприятий по борьбе с контрабандой культурных ценностей, связана, прежде всего, с вопросами касающимися международной уголовной юрисдикции — это одно из наиболее сложных и проблематичных понятий, входящих в систему современного уголовного права, данный вопрос крайне важен для становления реально действующей системы современного уголовного права как целостной системы и его отдельных институтов, например, для международного сотрудничества в борьбе с трансграничной преступностью.

Международное сотрудничество в регулировании вопросов юрисдикции уходит своими корнями в древнюю историю и сначала было связано с необходимостью защиты права собственности (соглашения о возвращении беглых рабов) и борьбы с крайне ограниченным кругом преступлений (прежде всего с политическими преступлениями, преступлениями против интересов казны, а также с эмиграцией, которую считали преступной) [8]. Незрелость межгосударственных связей исключала любую необходимость расширения или углубления такого сотрудничества — оно оставалось в зачаточном состоянии практически до конца второго тысячелетия — первые межгосударственные соглашения появились в этой области только в середине XIX в., в последствии такое сотрудничество стало чрезвычайно широким и динамичным. Столь запоздалое развитие связано с тем, что лишь с появлением идеи территориального верховенства стало возможным возникновение внутригосударственной (национальной) уголовной юрисдикции, и лишь затем — в конце XVIII в., государства расположились к вступлению в международное сотрудничество по борьбе с преступностью. На границе XVIII—XIX вв. задачи борьбы с преступностью приобретают международные свойства — именно в это время появляются первые международные договора об экстрадиции. С XIX в. международные договора стали использовать в целях унификации уголовного законодательства.

Развитие концепции международной уголовной юрисдикции получает новый мощный формирующий толчок в своем развитии

в период между двумя мировыми войнами, в частности Версальский договор, предусматривавший осуществление юрисдикции особого международного суда для суда над бывшим немецким кайзером, стал важным этапом в этом процессе. Лига Наций неоднократно обсуждала вопрос о создании специального суда, компетентного отправлять правосудие в связи с нарушениями международного публичного порядка, а также преступлениями против права народов.

В последствии Нюрнбергский и Токийский трибуналы, стали первыми окончательно сформированными юрисдикционными органами именно международной уголовной юстиции. Нюрнбергский трибунал, созданный на основе Устава Международного военного трибунала 1945 г., который был принят на Лондонской конференции, получил свои юридические полномочия по тому факту, что каждое из государств, которое было стороной в договоре, имело юрисдикцию в отношении преступлений и лиц, которые в них обвинялись. Лондонское соглашение, таким образом, представляло собой договор об объединении независимых национальных юрисдикций. Нужно признать, что наряду с традиционными юрисдикционными основаниями в основе юрисдикции каждого государства, подписавшего договор, лежал принцип «юрисдикции победителей», что, однако, не умаляет его юридической и политической значимости.

На современном этапе, несмотря на значительные политические разногласия, которые препятствовали реализации идеи международной уголовной юстиции, она интенсивно развивалась и получила убедительное обоснование. Большую роль в этом процессе сыграла Комиссия международного права ООН.

В ходе ретроспективного исследования концепции международной уголовной юрисдикции можно заключить, что международно-правовые теории уголовной юрисдикции, которые окончательно сформировались к XIX в., можно (с определенной долей условности) разделить на две основные группы:

- теории эгоистичные — вытекающие исключительно из идеи отдельного, самостоятельного, суверенного государства, вмешательство в дела которого является преступным и недопустимым;
- теории космополитические — принимающие во внимание не только священный для современного международного права институт нерушимого и неделимого суверенитета отдельного государства, но и международные интересы.

Идея международной уголовной юрисдикции, на современном этапе своего развития осуществляется исключительно «именем мирового сообщества», что является логическим следствием развития

космополитической теории международной уголовной юрисдикции и представления о «всемирной справедливости».

Однако, несмотря на то, что на границе XIX—XX столетий возникли новые области международного сотрудничества по вопросам юрисдикции и активно расширялись существующие, и вплоть до настоящего времени такое сотрудничество было одной из наиболее активно развивающихся областей международного права, решение такого вопроса как конфликт национальных юрисдикций остается все еще неразрешенным и дискуссионным.

В связи с этим, представляется крайне принципиальным определить понятие международной уголовной юрисдикции, которая представляется как нормативный комплекс, регламентирующий правовые основания юрисдикции, условия и порядок ее осуществления, пределы юрисдикции и другие юрисдикционные аспекты создания и деятельности института международной уголовной ответственности, осуществляемой от имени как всего мирового сообщества, так и существенной его части.

Данное определение считаем возможным сформулировать исходя из основных принципов, которым должна отвечать международная уголовная юрисдикция: прежде всего, соответствовать требованиям легитимности, целостности и единства.

Вопрос о легитимности международной уголовной юрисдикции следует понимать как правомерность ее основания, которая касается самой сути понятия международной уголовной юрисдикции, как совокупность неких властных полномочий, предоставляемых определенным юрисдикционным органам (например, международным судам, Интерполу, и т. д.) в определенных пределах.

Такое требование, как единство, предполагает наличие единых принципов и условий юрисдикции в отношении всего круга лиц, государств, ситуаций, на которые она распространяется.

Правило о единстве обеспечивает реализацию одних и тех же условий распространения юрисдикции вне зависимости от каких-либо обстоятельств, как то: гражданство, должностное или иное положение лица, с целью реализовать на практике принцип равенства всех перед законом.

Данное требование обуславливает взаимодействие и взаимосвязь разных элементов юрисдикции, не допускающих изъятий или исключений, ведущих к дисбалансу системности юрисдикции.

Международная уголовная юрисдикция может быть представлена в двух основных формах:

1. общеобязательной (внедоговорной) юрисдикции, которая может осуществляться исключительно от имени всего мирового сообщества, в связи с чем применение данной формы международной уголовной юрисдикции возможно, если рассматриваемые преступные деяния:

- нарушают интересы мирового сообщества в целом, т.е. являются универсальными;
- с позиции политической оценки — создают ситуацию, которая представляет собой угрозу международному миру и безопасности.

2. мультинациональная (договорная) юрисдикция, — форма международной уголовной юрисдикции, которая реализуется на основании соответствующих соглашений государств, учреждающих конкретный юрисдикционный орган.

Хотя очевидно, что для системы МУП первый вид юрисдикции является более приоритетным по отношению ко второму виду, однако существование и эффективная деятельность всей системы современного МУП возможна только при условии комплексного использования обоих видов международной уголовной юрисдикции.

Таким образом, понятие «юрисдикция» является категорией как национального, так и МУП. При этом, не смотря на все разнообразие возможных модификаций, международная уголовная юрисдикция может быть двух типов: договорная (мультинациональная) и общеобязательная. Узкая концепция юрисдикции сводится к компетенции судебных органов, т.е. пределов юрисдикции по времени, месту, персональной и предметной характеристики. Такая трактовка юрисдикции представляется полноценной лишь применительно к национальной уголовной правовой системе, но не в международном уголовном праве.

Применительно, к рассматриваемым вопросам, проблемы международной юрисдикции отнесены к введению суверенных государств — участников ТС.

С момента своего создания таможенные органы России выполняют важную задачу сохранения культурного и исторического наследия страны. С учетом интенсивного развития международного оборота культурных ценностей, усиления внимания государства к сохранению и национального культурного наследия, особенно актуальны перспективы усовершенствования взаимодействия таможенной службы с органами внутренних дел, как основных субъектов, обеспечивающих решение комплексных задач защиты внешнеэкономической деятельности государства от преступных

посягательств. На этом фоне для скорейшей интеграции правоохранительных подразделений государств Таможенного союза и реализации общих программ по борьбе с трансграничной преступностью возрастает роль активной деятельности международных подразделений таможенных органов, обеспечивающих налаживание рабочих взаимоотношений между правоохранительными структурами и создание устойчивых оперативных каналов по обмену оперативной информацией в рамках единого таможенного пространства.

В период с 23 по 24 октября 2012 г. делегация МВД России и Минкультуры России приняла участие в очередном заседании рабочей группы экспертов по вопросам борьбы с преступлениями в сфере культурных ценностей, созданной в 2004 г. по инициативе ЮНЕСКО. Основной целью встречи стало обсуждение текущих проблем и тенденций, связанных с розыском и возвратом похищенных культурных ценностей, их незаконным оборотом, подделкой [6]. После перемещения похищенного за границу возможности правоохранительных органов СНГ по их розыску значительно снижаются, культурное наследие теряется из виду, возможность его реального возврата законному владельцу практически утрачивается.

Договор об особенностях уголовной и административной ответственности [3], устанавливает: если иное не предусмотрено настоящим Договором, уголовное дело возбуждается и расследуется по месту совершения преступления, а в случае невозможности определения места совершения преступления - по месту обнаружения преступления.

Если лицо, в отношении которого осуществляется уголовное преследование компетентным органом одной Стороны, является гражданином другой Стороны, которая его не выдает, уголовное дело может быть направлено для осуществления уголовного преследования данного лица этой другой Стороне.

В случае совершения лицом преступления на территории нескольких Сторон местом его совершения считается территория Стороны, на которой совершено последнее преступное деяние.

Если преступления совершены лицом на территории разных Сторон, то по согласованию между уполномоченными в соответствии с законодательством Сторон органами уголовное дело может расследоваться на территории той Стороны, где совершено большинство преступлений или наиболее тяжкое из них.

Каждая сторона в соответствии со своим законодательством может возбуждать и расследовать уголовные дела по преступлениям, направленным против ее интересов, совершенным на территории

других Сторон. В данном случае огромную роль играет международное сотрудничество подразделений правоохранительных органов с компетентными органами иностранных государств, которое осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, приказов, распоряжений МВД России, а также НЦБ Интерпола МВД России (в начале 2013 года с использованием информационного ресурса отдела НЦБ Интерпола выявлено 12 лиц, находящихся в международном розыске, из них: с целью ареста и выдачи — 6 (инициаторы розыска — Турция, Иордания, Киргизия, Молдова, Узбекистан, Литва); с установлением местонахождения — 6, из них 4 без вести пропавших (Молдова, Латвия, Нидерланды, Франция) [13]).

Базовой формой сотрудничества является обмен международными запросами об оказании содействия в проведении оперативно-розыскных мероприятий. Обмен международными запросами осуществляется в отношении уголовно наказуемых деяний. Международное сотрудничество с компетентными органами иностранных государств в сфере уголовного судопроизводства осуществляется в соответствии с требованиями части 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и действующими международными договорами в данной сфере.

Предварительное расследование по уголовному делу производится в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Стороны, на территории которой расследуется уголовное дело.

В случае выявления одной Стороной при рассмотрении заявления, сообщения о преступлении или в ходе расследования уголовного дела о преступлении признаков другого уголовно-наказуемого деяния, не являющегося преступлением, предусмотренного статьей 1 Договор об особенностях уголовной и административной ответственности, совершенного на территории другой Стороны, материалы передаются этой другой Стороне для рассмотрения в соответствии с ее уголовно-процессуальным законодательством.

В виду такого положения дел организация согласованных мероприятий по борьбе с контрабандой культурных ценностей приобретает стратегическое значение. Вместе с тем, необходимо отметить, что на практике крайне редко применяется оперативно-розыскное мероприятие «международная контролируемая поставка» (исследование показывает, что данное оперативно-розыскное мероприятие в 2008 году применялось лишь по 30 уголовным делам) [2].

Анализ практики взаимодействия по вопросам проведения оперативно-розыскных мероприятий, согласованных и скоордини-

рованных операций, направленных на предупреждение, выявление и пресечение контрабанды культурных ценностей ограничивается единичными фактами. Такая форма взаимодействия с правоохранительными органами стран СНГ, как проведение совместных оперативно-розыскных мероприятий по документированию преступной деятельности единичны. В основном, взаимодействие осуществляется в форме проведения совместных комплексных операций («Граница-2001», «Транзит», «Янтарь», «Рубеж-Юго-Запад», «Граница-заслон», «Антиквариат», «Канал», «Фальшивка» и т. д.).

Для определения приоритетных направлений взаимодействия в борьбе с контрабандой культурных ценностей компетентным органам стран СНГ необходимо осуществлять взаимный обмен результатами мониторинга по указанному виду преступления, ее структуры и динамики, прогнозирование, что позволит организовать проведение двусторонних согласованных оперативно-профилактических мероприятий по декриминализации.

### **Список литературы:**

1. Александров А.И., Федоров А.В. Модельный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» для государств-участников СНГ// Правоведение. — 1999. — № 1. — 236 с.
2. Анализ «О состоянии взаимодействия следственных и оперативных подразделений МВД России при выявлении и расследовании преступлений на основных каналах транзита наркотиков по территории Российской Федерации», проведенный Управлением по делам об организованной преступной деятельности и коррупции в соответствии с п. 5.2 Протокола оперативного совещания при заместителе Министра — начальнике Следственного комитета при МВД России от 21 июля 2009 года. // [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: Shtab.peter (дата обращения 11.09.2014).
3. Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств-членов Таможенного союза (Подписан в г. Астане 05.07.2010) (Договор вступил в силу 30.12.2011. Россия ратифицировала Договор (Федеральный закон от 05.04.2011 № 59-ФЗ). Договор вступил в силу для России 30.12.2011// Собрание законодательства РФ. 6 августа — 2012 г. — № 32. — Ст. 4476.
4. Журнал «Антиквариат, предметы искусства и коллекционирования» / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://antik.ru/old> (дата обращения 10.11.2012).
5. Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 23.07.2013) «О вывозе и ввозе культурных ценностей»// Российская газета, № 92, 15.05.1993.

6. МВД России / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http://mvd.ru/mvd/structure1/Upravlenija/Nacionalnoe\\_centralnoe\\_bjuro\\_Interpola/Publikacii\\_i\\_vistuplenija/item/145489](http://mvd.ru/mvd/structure1/Upravlenija/Nacionalnoe_centralnoe_bjuro_Interpola/Publikacii_i_vistuplenija/item/145489) (дата обращения 13.12.2012).
7. Оськина И.Ю., Лупу А.А. Международное уголовное право: Учебное пособие для бакалавров. М.: ИТК Дашков и К, 2012. — 312 с.
8. Оськина И.Ю., Лупу А.А. Развитие международного уголовного права // ЭЖ-юрист № 5, 2013.
9. Постановление Коллегии Таможенного комитета Союза Беларуси и России от 15.06.1999 «О взаимодействии белорусских и российских таможенных органов в сфере борьбы с таможенными правонарушениями» (вместе с «Положением о взаимодействии таможенных органов России и Беларуси в борьбе с таможенными правонарушениями», утв. 15.06.1999) // «Консультант Плюс». (дата обращения 03.04.2014).
10. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 16.04.2010). // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6615.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. От 21.07.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 04.08.2014). // «Консультант Плюс». (дата обращения 09.04.2014).
12. Федеральный закон от 05.04.2011 № 59-ФЗ «О ратификации Договора об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств-членов таможенного союза» // Собрание законодательства РФ, — 11.04.2011, — № 15, — ст. 2032.
13. Interpol.peter Положительный опыт использования баз данных Генерального Секретариата Интерпола с использованием информационного ресурса территориальными органами МВД России Санкт-Петербурга и Ленинградской области на районном уровне/ [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [Interpol.peter](http://Interpol.peter) (дата обращения 10.11.2014).

## СЕКЦИЯ 9.

### ФИНАНСОВОЕ ПРАВО И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

#### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

*Алиева Эльмира Башировна*

*канд. экон. наук,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Дагестанского Государственного университета,  
РФ, г. Махачкала*

*E-mail: [alievaelmira67@yandex.ru](mailto:alievaelmira67@yandex.ru)*

*Магомедов Шаранутдин Рамазанович*

*магистрант кафедры административного и финансового права  
Дагестанского Государственного университета,  
РФ, г. Махачкала*

#### LEGAL REGULATION OF BUDGETARY ACCOUNTING: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

*Aliyeva Elmira*

*candidate of economic Sciences, associate Professor of the Department  
of administrative and financial law Dagestan State University,  
Russia, Makhachkala*

*Magomedov Sharafuddin*

*graduate student of the Department of administrative and financial law  
Dagestan State University,  
Russia, Makhachkala*

#### АННОТАЦИЯ

В статье обоснована необходимость поддержания надлежащего уровня регулирования системы бюджетного учета и отчетности,

связанной с деятельностью по осуществлению государственного (муниципального) контроля, которая крайне затруднительна и вызывает огромное количество вопросов.

#### ABSTRACT

In the article the necessity of maintaining an adequate level of regulation of the system of budgetary accounting and reporting related to the activities of the state (municipal) control, which is extremely difficult and causes a huge number of questions.

**Ключевые слова:** бюджетный учет; бюджетная отчетность; финансовый контроль; бюджетный процесс.

**Keywords:** budgetary account; budgetary reporting; financial control; budgetary process.

Бюджетный учет и бюджетная отчетность являются относительно новыми институтами бюджетного права. Данная концепция подтверждает то, что они выступают в качестве объекта правового регулирования со стороны бюджетного законодательства только с 2000 года, то есть с момента вступления в силу Бюджетный кодекса РФ.

Бюджетный учет и, отчасти, бюджетную отчетность формально можно отнести не столько к отчетной стадии бюджетного процесса, сколько к материальным нормам бюджетного права.

Тем не менее, их присутствие в главе VIII БК РФ, обусловлено неразрывной связью с отчетной стадией бюджетного процесса.

Только качественные системы бюджетного учета являются необходимым условием для того, чтобы сформировать полную и достоверную бюджетную отчетность, которая выступает объектом внешней проверки и предоставляется в дальнейшем законодательным (представительным) органам.

Установленные бюджетным законодательством порядок бюджетного учета и ведение бюджетной отчетности, это юридический механизм, который выступает средством реализации таких принципов бюджетного процесса, как принцип полноты доходов и расходов бюджетов, принцип прозрачности (открытости) бюджетной системы, а также принцип достоверности бюджета. Помимо всего прочего, единый порядок ведения бюджетного учета всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, реализуется в рамках реализации принципа единства бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ) [2].

Проблемы системы государственной отчетности всегда интересовали учёных. По мнению З. Евзлина: «...в конституционном государстве счетоводство выступает как единственное неизменное

средство для всестороннего контроля общественной власти. Только с помощью создания системы правильного счетоводства возникает способность в осуществлении всех разнородных функций контроля общественной власти. Вопрос об организации контроля в государственном управлении должен быть сведен к вопросу об организации правильного и ясного счетоводства в государственных и общественных учреждениях» [1].

Отсутствие четко отрегулированной системы бюджетного учета и отчетности, её надлежащего качества, сводится к проблемам, связанным с осуществлением государственного (муниципального) контроля. Он становится довольно затруднительным, и, как правило, не может обеспечить прозрачность финансовой деятельности публично-правовых образований, причем не только для контролирующих органов, но и для органов законодательных (представительных), а значит, и для всего общества в целом.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, согласно которым действует следующее положение: «...главными субъектами бюджетного права могут выступать публично - правовые образования (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования), являющиеся носителями бюджетных полномочий, предусмотренные ст. 7, 8, 9 БК РФ» [3].

В качестве главной формы финансовой деятельности всех публично-правовых образований без исключений, является финансовый план в форме бюджета, выступающий в качестве фонда денежных средств любого публично-правового образования.

Наряду с этим, в процессе финансовой деятельности публично-правовые образования имеют дело не только с денежными поступлениями и денежными выплатами, подлежащими отражению в бюджете, а также и с другими имущественными и обязательственными объектами, выступающими, в свою очередь, в качестве оснований бюджетного поступления или способных возникнуть в результате бюджетных выплат.

Публично-правовые образования сосредотачивают в себе произведенные активы. Они являются их крупнейшими собственниками (этот в свою очередь земли, недра, лесное хозяйство, водные ресурсы), а также обладают некоторыми имущественными правами, которые требуют огромных финансовых ресурсов для их содержания. Кроме того, именно государство выступает в качестве крупнейшего акционера страны. С другой стороны, общий объем обязательств

публично-правовых образований также является достаточно значительным.

В условиях развития современного общества, становится практически невозможным описание финансовой деятельности публично-правового образования только в связи с образованием, распределением и использованием средств бюджета, поскольку в нём отражаются только денежные потоки на годовой (или, максимум, на трехлетней) основе и отсутствует информация о полном общем объёме активов и, что еще не мало важно, об обязательствах публично-правовых образований.

В результате проведенной реформы бюджетного учета и отчетности, в бюджетном законодательстве закрепились совершенно новые требования к бюджетному учету и отчетности, причём это распространяется на все публично-правовые образования и созданные ими бюджетные учреждения. В свою очередь, последние выступают в качестве получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджетов или администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства (п. 2 ст. 264.1 БК РФ) [2]. Данное определение позволяет сделать несколько выводов, которые играют немаловажное значение в регулировании бюджетно-правовой сферы.

Во-первых, являясь системой сбора, регистрации и обобщения информации, бюджетный учет есть ни что иное как часть бухгалтерского учета, представляющая собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций. Вместе с этим указание в определении бухгалтерского учета на «организации», а собственно — на юридические лица, исключает из сферы ведения Федерального закона «О бухгалтерском учете» публично-правовые образования, которые не относятся к организациям в том смысле, в каком они упомянуты в законе.

Во-вторых, хотелось бы отметить, что в определении бюджетного учета указаны его объекты: финансовые и нефинансовые активы и обязательства публично-правовых образований, а также влияющие на них операции. Следовательно, имеет место юридическое закрепление

обязанности публично-правовых образований в части обеспечения ведения бюджетного учета всех нефинансовых и финансовых активов, других видов обязательств, принадлежащих им.

Исходя из определения бюджетного учета в связи с указанием его объектов, имеет место закрепление и самого метода бюджетного учета, т. е. речь идет о методе начислений, отражающий в полной степени и точно среди всех существующих методов (кассовый метод, модифицированный кассовый метод, модифицированный метод начислений, метод начислений) указанные объекты учета.

В-третьих, определение бюджетного учета, также указывает на его субъект, в качестве которого выступают публично-правовые образования — Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Необходимо подчеркнуть, что объектом бюджетного учета является не все государственное (муниципальное) имущество и не все обязательства, а лишь образующиеся исключительно у участников бюджетных правоотношений, и на которые распространяет свое действие законодательство. В п. 1 ст. 264 БК РФ указана обязанность формирования бюджетной отчетности только на уровне получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета. Данным положением подтверждено то, что ведение бюджетного учета не должно осуществляться унитарными (казенными) предприятиями и автономными учреждениями, даже с учетом того, что их имущество находится на праве хозяйственного ведения (оперативного управления) и является государственным (муниципальным) [2].

Сложные вопросы, касающиеся определения субъекта бюджетного учета возникают по той причине, что учреждения, которые являются бюджетными выступают в качестве юридических лиц, и они подпадают под действие Федерального закона «О бухгалтерском учете». В результате данного положения, не касаясь единой системы бюджетного учета, наиболее спорным является вопрос о самостоятельности субъекта бюджетного учреждения.

Вопрос субъекта бюджетного учета очень тесно связан с основаниями возникновения и изменения объектов собственности и договорных отношений. Очевидно, вопрос принадлежности соответствующего объекта учета (имущество, ответственность), будут определять соответствующие лица, которые обязаны вести учет таких объектов. Не приходится сомневаться в том, что, если объект бухгалтерского учета возникает, изменяется или прекращается непосредственно у публично-правового образования (например, начисление налогов,

выплата пенсий и иных социальных трансфертов, образование государственного (муниципального) долга, операции с имуществом, составляющим соответствующую казну, то субъектом бюджетного учета является публично-правовое образование, и от его имени выступает уполномоченный орган (учреждение).

Настоящий вывод основывается на том, что согласно ст. 120 ГК РФ бюджетные учреждения частично или полностью финансируются собственником их имущества. В данной статье ГК РФ сделаны сразу две отсылки к специальным законам, не только определяющим порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных или государственных учреждений (к ним относятся и бюджетные учреждения), но и правовое положение отдельных видов таких учреждений, в частности, их особенности.

### **Список литературы:**

1. Бурлачков В.К. О развитии муниципальных финансов/ В.К. Бурлачков, Д.В. Голубовский// Финансы и кредит. — 2011. — № 28. — с. 40—44.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (действующая редакция от 03.11.2014) [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 10.11.2014).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) (действующая редакция от 05.05.2014) [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://www.consultant.ru/popular/gkrfl/>(дата обращения: 15.11.2014).
4. Епифанова В.И. В рамках бюджетного кодекса / В.И. Епифанова // Курские ведомости. Федеральное издание в регионе. Курск: ООО «ИД «Славянка». 2008. № 12 (132).
5. Развитие института администрирования поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации / В.И. Епифанова // Экономические науки. 2009. № 11 (60).

## **ДЕФИНИЦИЯ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ**

***Молькова Таисия Олеговна***

*студент Ярославского государственного университета  
им. П.Г. Демидова,  
РФ, г. Ярославль  
E-mail: [taisiya.molkova.95@mail.ru](mailto:taisiya.molkova.95@mail.ru)*

***Лушникова Марина Владимировна***

*профессор, д-р юрид. наук, заместитель декана по научной работе  
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова,  
РФ, г. Ярославль*

## **DELINEATION OF TAX EXEMPTION**

***Taisiya Molkova***

*student of P.G. Demidov Yaroslavl State University,  
Russia, Yaroslavl*

***Marina Lushnikova***

*professor, Doctor of Legal Sciences, Vice dean of Scientific Work,  
P.G. Demidov Yaroslavl State University,  
Russia, Yaroslavl*

## **АННОТАЦИЯ**

В данной статье проведен авторский анализ правовой дефиниции налоговой льготы, исследования выделены и исследованы основные характеристики налоговых льгот. Авторами предпринята попытка их отграничения от смежных правовых понятий. Рассматриваются проблемы судебно-арбитражной практики юридической квалификации налоговых льгот и обосновывается необходимость построения новой дефиниции налоговых льгот в ст. 56 НК РФ путем перечисления не только квалифицирующих признаков, но и путем закрепления в ней видов налоговых льгот.

## **ABSTRACT**

In the article the author's analysis of legal delineation of tax exemption is presented, research is marked, and basic characteristics of tax exemption are investigated. The authors make an attempt to draw a line

between them and related legal concepts. The problems of judicial practice legal qualification of tax exemption are distinguished and the necessity of building a new definition of tax exemption in the art. 56 of the Tax Code by enumerating not only qualitative features, but fixing all types of tax exemptions is justified.

**Ключевые слова:** Налоговый кодекс РФ; налоговая льгота; виды налоговых льгот; отдельные категории налогоплательщиков.

**Keywords:** the Tax Code; types of tax exemptions; taxpayers' categories.

В условиях существенного ухудшения экономических показателей и роста государственных расходов одним из резервов дополнительных поступлений в бюджеты рассматривается оптимизация правового режима налоговых льгот. Необходимость проведения анализа их применения и эффективности на всех уровнях декларируется налоговой политикой Российской Федерации на ближайшую перспективу. В специальной литературе справедливо отмечается, что в настоящее время ни Минфин России, ни ФНС, ни органы статистики не располагают полными сведениями о результативности налоговых льгот, поскольку отсутствуют данные, которые позволяли бы принимать объективное решение о продлении или отмене тех или иных льгот. В связи с этим большинство исследований в сфере проблематики налоговых льгот сводится к анализу вопросов целесообразности предоставления той или иной налоговой льготы, а также о признании той или иной преференции, предусмотренной налоговым законодательством, в качестве налоговой льготы. Предполагаем, что решение поставленной проблемы следует начать с определения сущности данной правовой категории и ее легальной дефиниции.

Определение налоговых льгот содержится в части первой НК РФ, а именно, согласно п. 1 ст. 56 НК РФ [5] льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Рассмотрим основные характеристики налоговых льгот, указанных в названной статье Налогового Кодекса РФ. Начнем с того, что налоговая льгота — это некое преимущество в налогообложении. Между тем, корректность применения термина «преимущества»

вызывает сомнение и с точки зрения этимологического смысла. Он сводится не только к освобождению от обязанностей, но и к установлению привилегии — исключительных прав, улучшающих положение. Такое понимание следует признать слишком широким, не соответствующим содержанию «преимущества» в значении, предусмотренном ст. 56 НК РФ.

Как следует из легальной дефиниции налоговых льгот, они предоставляются отдельным категориям налогоплательщиков. Этот признак налоговой льготы также вызывает целый ряд вопросов. В одном из постановлений, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ указал на то, что категория налогоплательщиков должна быть определяема, в противном случае освобождение экономической операции от налогообложения в качестве налоговой льготы рассматривать нельзя [12]. Однако, применение критерия преимущества одних категорий над другими означает необходимость разделения налогоплательщиков на группы: на налогоплательщиков, имеющих налоговые льготы и не имеющих таковых. При этом непонятно должны ли они вместе принадлежать к единой общей группе лиц, совершающих данные операции, или достаточно, чтобы они были плательщиками данного налога [4, с. 37]. Неточность применения данного признака также ярко проявляется в отношении норм, освобождающих от уплаты налогов, которые не содержат указания на категории и предоставляются всем плательщикам, имеющим на это основание. Такие нормы имеют статус налоговых льгот [1, с. 102]. Это связано с тем, что любой плательщик в обстоятельствах, перечисленных в «льготных» нормах, вправе считать, что ему законодательно предоставлена льгота [3, с. 105].

Законодатель, раскрывая понятие «налоговая льгота», указывает на то, что ее предоставление отдельным категориям налогоплательщиков может выражаться в возможности уплачивать налог в меньшем размере. В этой связи применение пониженных налоговых ставок нередко рассматривается в правоприменительной практике как налоговая льгота. Например, ФАС СЗО квалифицировал установление пониженной ставки налога по налогу на прибыль [14] и пониженных ставок НДС 0 и 10 % в качестве налоговой льготы [15]. Аналогичные позиции можно встретить в судебных актах других округов [13]. Между тем, согласно п. 1 ст. 17 НК РФ налоговая ставка является самостоятельным и необходимым элементом налогообложения, который определяется при установлении каждого налога и ее размер не может произвольно изменяться налогоплательщиком [7]. В силу п. 2 ст. 17 НК РФ при установлении налога в акте законодательства о налогах

и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. Как отметили специалисты ФНС России, льготы всегда носят адресный характер и их установление относится к исключительной прерогативе законодателя [10]. Поэтому установление субъектом РФ в пределах, предусмотренных Налоговым Кодексом РФ, пониженной налоговой ставки не может отождествляться с установлением налоговой льготы [2, с. 87].

Согласно пп. 3 п. 1 ст. 21 НК РФ налогоплательщики (плательщики сборов) имеют право использовать налоговые льготы при наличии оснований и в порядке, установленном законодательством. Это означает, что по своей правовой природе использование налоговых льгот всегда связано с правом налогоплательщика, а не обязанностью. В п. 2 ст. 56 НК РФ закрепляется также другое право налогоплательщика — отказаться от использования льготы или приостановить ее использование на один или несколько периодов, если иное не предусмотрено Налоговым Кодексом РФ. При этом законодатель в рассматриваемой ст. 56 НК РФ не определил порядка реализации налогоплательщиком права отказа или приостановления использования налоговых льгот. Этот правовой пробел был восполнен руководящим разъяснением Пленума ВАС РФ. В Постановлении Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» указано, что в случае возникновения спора, имел ли место отказ налогоплательщика от использования льготы, следует исходить из того, что факт неучета налогоплательщиком налоговой льготы при составлении декларации за конкретный налоговый период сам по себе не означает его отказ от использования соответствующей налоговой льготы в этом периоде [17, с. 7]. Право на налоговую льготу, не использованную в предыдущих налоговых периодах, налогоплательщик может реализовать путем подачи уточненной налоговой декларации, заявления в рамках проведения выездной налоговой проверки (в части льгот, имеющих отношение к предмету проводимой проверки и проверяемому налоговому периоду) либо заявления в налоговый орган при уплате налога на основании налогового уведомления [11].

Оценив содержание, вкладываемое законодателем в дефиницию «налоговые льготы», стоит отметить, что оно сформулировано недостаточно корректно с правовой точки зрения. Оно позволяет рассматривать такие преференциальные положения, как освобождение ряда объектов от налогообложения, пониженные ставки, изменение сроков уплаты налогов, предоставление отсрочки, рассрочки

или инвестиционного налогового кредита и ряд других норм, в качестве налоговых льгот. Как уже отмечалось выше, в судебно-арбитражной практике вызывают споры вопросы юридической квалификации пониженных налоговых ставок, изъятий из объектов налогообложения в качестве налоговых льгот либо необходимых элементов налоговой обязанности. В первом случае речь должна идти о праве налогоплательщика использовать или не использовать указанные в законе преимущества. Во втором случае, — об обязанности налогоплательщика исчислять налог по пониженной ставке, или исключении из объекта налогообложения отдельных видов доходов, операций по реализации товаров, работ, услуг и т. д.

Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 88 НК РФ налоговые органы при проведении камеральных проверок вправе истребовать у налогоплательщиков, использующих определенные налоговые льготы, документы, подтверждающие право этих налогоплательщиков на данные налоговые льготы. Из-за неточности дефиниции налоговых льгот у налогоплательщиков и налоговых органов возникают трудности в определении тех операций, которые требуют документального подтверждения. Например, ФАС Центрального округа рассматривал дело о признании недействительными действий налогового органа в рамках камеральной налоговой проверки. Суд разъяснил, что предоставление плательщику НДС права на получение профессиональных налоговых вычетов, определенных п. 1 ст. 221 НК РФ, не отвечает признакам льготы по налогам и сборам согласно ст. 56 НК РФ, следовательно, не предполагает в качестве условия получения вычета предварительную проверку первичных документов в рамках камеральной налоговой проверки [16].

Напротив, ФАС Московского округа указал, что освобождение хозяйственных операций от обложения НДС в соответствии с п. 3 ст. 149 НК РФ представляет собой налоговую льготу, в связи с чем налоговый орган вправе в порядке истребовать у налогоплательщика в ходе камеральной проверки документы, подтверждающие правомерность применения льготы [13].

Оценивая сложившуюся ситуацию, В.Г. Пансков ставит вопрос о целесообразности выделения именно налоговых льгот из всего сегмента идентичных понятий, связанных с исключением из общих налоговых правил и обеспечивающих дополнительные налоговые преференции для налогоплательщиков. Он предлагает ликвидировать в российской налоговой системе само понятие «налоговая льгота», введя другое, которое можно было бы определить как «налоговая субсидия». Налоговые субсидии должны отражаться в расходах

соответствующего бюджета при его утверждении и в отчете о его исполнении. Он предлагает каждый вид налоговых субсидий закрепить за соответствующими органами исполнительной власти, поручив им осуществлять анализ обоснованности введения, необходимости и целесообразности сохранения каждой налоговой субсидии из установленного законом перечня [9, с. 25].

По мнению авторов, такого радикального изменения российское законодательство не требует. Предполагается, что реформирование должно происходить путем внесения изменений в дефиницию данного понятия в ст. 56 НК РФ. Эту дефиницию следует дополнить указанием на виды налоговых льгот.

В связи с этим, под налоговой льготой следует понимать предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества, выраженные в виде освобождения от уплаты налога, установления льготного порядка исчисления и уплаты налога, а также в необлагаемого минимума и налоговых вычетов по базе налогообложения.

### **Список литературы:**

1. Батарин А.А. Правовое регулирование исчисления налога: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: Юриспруденция, 2014. — С. 216.
2. Гришина О.П. Комментарий к Письму Минфина России от 17.08.2012 № 03-02-07/1-201 // Акты и комментарии для бухгалтера. — 2012. — № 20. — С. 85—90.
3. Зарипов В.М. Правовые инструменты повышения эффективности налоговых льгот // Закон. — 2014. — № 2. — С. 102—109.
4. Лисовская И.А., Коломенская Н.А. Налоговые льготы и преференции: нечеткость понятийного аппарата как источник налоговых рисков // Международный бухгалтерский учет. — 2013. — № 42. — С. 36—43.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
7. Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 372-О-П // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
8. Определение Конституционного Суда РФ от 21.06.2011 № 750-О-О // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).

9. Пансков В.Г. В системе налоговых льгот необходимы серьезные преобразования // Финансы. — 2012. — № 10. — С. 24—27.
10. Письмо Минфина России от 17.08.2012 № 03-02-07/1-201// Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
11. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
12. Постановление Президиума ВАС РФ от 18 сентября 2012 г. № 4517/12 по делу № А65-9081/2011 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
13. Постановление ФАС Московского округа от 28.04.2012 по делу № А40-87461/11-99-409// Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
14. Постановление ФАС СЗО от 23.07.2012 № А56-48736/2011// Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
15. Постановление ФАС УО от 30.05.2011 № Ф09-2855/11-С3// Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
16. Постановление ФАС Центрального округа от 21.10.2010 по делу № А64-890/2010 Заявленные требования о признании недействительным решения налогового органа удовлетворены правомерно, поскольку у налогового органа в рамках камеральной проверки по настоящему делу отсутствовали полномочия по истребованию дополнительных документов, привлечение налогоплательщика к ответственности по п. 1 ст. 126 НК РФ за непредставление книги учета доходов и расходов и хозяйственных операций индивидуальных предпринимателей в виде взыскания штрафа также является необоснованным. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». (Дата обращения: 20.11.2014).
17. Чуряев А.В. Практический комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (постатейный) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

*ДЛЯ ЗАМЕТОК*

**Научное издание**

## **«ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ»**

Сборник статей по материалам  
XLIII международной научно-практической конференции

№ 11 (42)  
Ноябрь 2014 г.

В авторской редакции

Подписано в печать 26.11.14. Формат бумаги 60x84/16.  
Бумага офсет №1. Гарнитура Times. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 6. Тираж 550 экз.

Издательство «СибАК»  
630049, г. Новосибирск, Красный проспект, 165, офис 9  
E-mail: mail@sibac.info

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