

**Редакционный совет:**

*А.П. Торшин* - заместитель Председателя Совета Федерации РФ, кандидат юридических наук  
*А.Г. Лисицын-Светланов* - директор Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН  
*В.Н. Викторов* - первый заместитель руководителя Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор  
*Ю.В. Голик* - доктор юридических наук, профессор  
*В.А. Гамза* - первый вице-президент Ассоциации региональных банков "Россия", председатель совета директоров "Агрохимбанка", кандидат юридических наук, кандидат экономических наук  
*С.Н. Сильвестров* - заместитель директора Института экономики Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
*А.В. Мещеров* - главный редактор журнала «Экономические науки», доктор экономических наук, профессор

**Ответственный редактор**

кандидат юридических наук, доцент **В.В. Болгова**

Подписной индекс **70180** (Агентство "Роспечать")

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ №ФС 77-31419 от 6 марта 2008 г.,  
выдано Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства  
в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия

Редактор *Л.И. Гац*  
Корректор *Н.И. Здравенко*  
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Цена договорная

Учредитель - ООО "Экономические науки"  
(125252, г. Москва, Чапаевский пер., д. 3, оф. 775)

© Экономические науки, 2008

Подписано в печать 28.10.2008 г.  
Формат 60x84/8. Печать офсетная.  
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 5,12 (5,5).  
Уч.-изд. л. 6,12. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

## Научно-информационный журнал

### В НОМЕРЕ:

***Покачалова Е.В.***

Принцип соблюдения публичных интересов как базовый принцип функционирования публичных финансов ..... 3

***Ревина С.Н.***

К вопросу о собственности как экономической и правовой категории ..... 7

***Бехер В.В.***

Правовая природа процессуальных правоотношений в сфере казначейского исполнения бюджета ..... 11

***Максуров А.А.***

Координационная юридическая практика: полезность, эффективность, оптимальность ..... 16

***Жеребцова Е.Е., Жеребцов А.Н.***

Понятие и функции конституционного контроля ..... 19

***Болгова В.В.***

Еще раз о юридическом лице публичного права ..... 24

***Савинова В.А.***

Вторичный залог как инструмент повышения платежеспособного спроса населения в ипотечном кредитовании ..... 30

***Козырев М.О.***

Совершенствование обложения НДС экспортных операций наукоемких отраслей в контексте общих процессов реформирования налоговой системы ..... 35

***Annotations to the Articles*** ..... 42

## ПРИНЦИП СОБЛЮДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ КАК БАЗОВЫЙ ПРИНЦИП ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

© 2008 Е.В. Покачалова

доктор юридических наук, профессор  
Саратовская государственная академия права

Рассмотрены теоретические проблемы определения публичного интереса, показано значение данной категории для выявления основ функционирования публичных финансов.

В современной экономической и финансово-правовой литературе сформулирована точка зрения о включении в финансовую систему государства таких звеньев, как публичные и частные финансы. Обозначенная классификация финансов на высоком теоретическом уровне проанализирована и обоснована украинским профессором А.А. Нечай при исследовании правовых проблем регулирования публичных расходов в государстве на уровне докторской диссертации<sup>1</sup>, а также обозначена известным российским ученым, профессором А.Н. Козыриным<sup>2</sup>.

Говоря о значении и роли публичных финансов, экономисты А.М. Бабич, Л.Н. Павлова справедливо отмечают, что «состояние государственных и муниципальных (т.е. публичных. - Е.П.) финансов - один из основных показателей устойчивости экономики и совершенства социальной системы. Из бюджета обеспечивается финансирование важнейших инвестиционных программ, экологии, обороны и пр.»<sup>3</sup>. При этом авторы выделяют основные принципы, на которых базируются публичные (государственные и муниципальные) финансы. К ним они, в частности, относят такие принципы, как: 1) единство законодательной и нормативной базы; 2) открытость и прозрачность; 3) разграничение полномочий и предметов ведения; 4) целевая ориентированность; 5) научный подход к реализации намеченных целей; 6) экономичность и рациональность; 7) управляемость финансовыми потоками на централизованной основе<sup>4</sup>.

Полагаем, что указанная система принципов функционирования публичных финансов должна быть дополнена принципом соблюдения публичных интересов, имеющим особое значение. Именно наличие

публичного интереса предопределяет и научную позицию по такому важному вопросу теории финансового права, как разделение финансов на публичные и частные. Думается, Э.Д. Соколова, рассматривая научную позицию А.Н. Козырина по данному вопросу, совершенно справедливо замечает, что проблемы правового регулирования публичных и частных финансов являются сложными и порой не могут быть решены по той схеме, которую предлагает ученый: «Публичные финансы регулируются нормами публичного права, частные финансы - объект частного правового регулирования»<sup>5</sup>. Полагаем, что в данном случае основой должно служить наличие либо отсутствие соответствующего (публичного, частного) интереса.

Следует заметить, что научная проблема интереса является предметом не только отдельных публикаций, ей посвящены монографии, она широко дискутируется на конференциях. Так, известный ученый Ю.А. Тихомиров, рассуждая на тему интереса в современном праве на научной конференции в Государственном университете - Высшей школе экономики, особо остановился на значении и роли интереса в праве. В частности, акцентируя внимание на значении проблемы интереса в публичном праве, Ю.А. Тихомиров особо отметил, что интерес в публичном праве - это его опора. Существенной характеристикой интереса в публичном праве, по мнению ученого, является то, что «субъект права действует не в личном, а в общественном интересе. Поэтому социальный интерес - это критерий значимости юридических действий и актов»<sup>6</sup>.

В специальной работе, посвященной исследованию публичного права, Ю.А. Тихомиров определяет

<sup>1</sup> Нечай А.А. Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005.

<sup>2</sup> См.: Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. М., 2002.

<sup>3</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Финансы: Учебник. М., 2000. С. 26.

<sup>4</sup> Там же. С. 27.

<sup>5</sup> Соколова Э.Д. Правовые основы финансовой системы России / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2006. С. 22.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Интерес в современном праве: борьба и согласование // Интерес в публичном и частном праве: Науч. конф. в Гос. ун-те - Высш. шк. экономики (см.: Журнал российского права. 2003. № 1. С. 139).

публичный интерес как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием ее существования и развития<sup>7</sup>. Исследованием проблем публичных, в том числе государственных, интересов занимались не только государственные, но и специалисты других отраслевых юридических наук. Так, под государственным интересом цивилист Н.В. Ченцов предлагает понимать “объективно существующий и выраженный от имени всех в нормах права интерес, который призван осуществить синтез (сочетание) множества других интересов, проявляющихся в экономической, политической и социальной сферах с тем, чтобы обеспечить нормальное функционирование общества”<sup>8</sup>.

Особую роль призван играть публичный интерес в финансовом праве, на что неоднократно прямо или косвенно указывали практически все ученые-финансоведы. Так, специалист в области финансового права М.В. Карасева, рассматривая в учебнике вопрос о науке финансового права, особо отмечает, что она является публично-правовой. “Ее публично-правовой характер, - пишет автор, - проявляется в том, что она (наука финансового права. - *Е.П.*) исследует явления и процессы, затрагивающие не индивидуальные, а общественные, коллективные интересы, т.е. интересы высокой социальной значимости”<sup>9</sup>. Соответствующие характеристики можно сформулировать относительно каждого из звеньев финансовой системы.

Рассуждая о публичном интересе, председатель международной ассоциации финансового права, профессор С.В. Запольский справедливо заметил, что “не государство создает или преобразует те или иные экономические отношения, а *публичный интерес* (курсив наш. - *Е.П.*) в их осуществлении по первоначально заданной программе вынуждает государство регулировать часть денежного оборота императивными методами, а не гражданско-правовыми средствами”. И добавляет: “...любые попытки ведения финансовой деятельности на началах диспозитивности всегда будут

<sup>7</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 55.

<sup>8</sup> Ченцов Н.В. Защита государственных интересов в гражданском судопроизводстве (теоретические проблемы): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. С. 8.

<sup>9</sup> Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 75.

обречены на неудачу, в этом нас убеждают и действительность, и исторические примеры”<sup>10</sup>.

Исследуя понятие публичного интереса, А.В. Кряжков аргументирует положение о том, что “публичные интересы включают в себя лишь те потребности, от которых зависит существование и развитие общества”. При этом автор одновременно выдвигает тезис о том, что “государство должно ограничивать свое вмешательство сферой публичных интересов”. “Определение этой границы государственного вмешательства, - пишет А.В. Кряжков, - и составляет проблему разделения государства и гражданского общества, баланса публичных и частных интересов, интересов отдельного субъекта и интересов всего общества”<sup>11</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в литературе встречается помимо термина “публичный интерес” такой термин, как “государственный интерес”<sup>12</sup>, и некоторые иные схожие понятия. И это не случайно, так как обусловлено взаимосвязью и детерминизмом указанных категорий. Так, К.Ю. Тотьев включает в понятие публичного интереса в первую очередь понятие общественных потребностей и во вторую - потребностей государственных<sup>13</sup>. Автор справедливо отмечает, что, в свою очередь, необходимо разграничивать и такие понятия, как государственный интерес и интерес государственного аппарата<sup>14</sup>. При этом он верно замечает, что “любой

<sup>10</sup> Запольский С.В. О предмете финансового права // Финансовое право на рубеже веков: Материалы науч. конф. (Санкт-Петербург, май 2002 г.) (см.: Правоведение. 2002. № 5. С. 27).

<sup>11</sup> Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 92.

<sup>12</sup> Н.В. Ченцов выделяет следующие признаки понятия “государственный интерес”: объективность (основой его являются законы функционирования государства); всеобщность (государственный интерес осуществляется от имени всех); синтез (в нем сочетаются личные, групповые и коллективные интересы); нормативность (как форма выражения) (см.: Ченцов Н.В. Указ. соч. С. 8).

<sup>13</sup> К.Ю. Тотьев определяет публичный интерес как “жизненно необходимое состояние больших социальных групп (включая общество в целом), обязанность по реализации (достижению, сохранению и развитию) которого лежит на государстве. Публичный интерес является законным (правовым интересом), поскольку он отражается в законодательстве, соответствует ему, охраняется и защищается на основании закона уполномоченными субъектами” (см.: Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 24, 25).

<sup>14</sup> “Государственный аппарат, - пишет К.Ю. Тотьев, - выступает не носителем, а представителем (агентом) публичного интереса. Поэтому в законодательстве о государственном регулировании экономики должны использоваться адекватные правовые средства, не позволяющие чиновникам реализовывать под видом публичных свои собственные интересы” (Тотьев К.Ю. Указ. соч. С. 24).

интерес имеет предметный характер. Поэтому публичность выражается не только в субъектах, но и в предметах публичного интереса. Его предметом служит то благо, которое необходимо для функционирования и развития социальных групп. Обычно законодатель обозначает его в форме целей и принципов соответствующих законов<sup>15</sup>.

Помимо термина государственный интерес, о чем упоминалось ранее, при характеристике публичного интереса используется и такое понятие, как “общественный”, “социальный” интерес. В частности, А.В. Кряжков усматривает тесную связь между понятиями публичного интереса и общественного интереса. В связи с этим он определяет публичные интересы как “общественные интересы, признанные государством и урегулированные (обеспеченные) правом”<sup>16</sup>. Автор в обоснование своей позиции приводит доводы о том, что в основе публичного интереса лежит именно объективно существующий интерес общества. Поэтому и публичный интерес, отмечает А.В. Кряжков, объективен. Однако его выражение в праве зависит от своевременного и правильного осознания действительных общественных интересов, что не всегда удается реализовать, “в силу присущей государству инертности”<sup>17</sup>.

Рассматривая соотношение понятий государственного интереса и интереса публичного, А.В. Кряжков приходит к выводу о нецелесообразности, а точнее некорректности употребления термина “государственный интерес”. Кроме того, автор поднимает и иной вопрос: а существует ли самостоятельный государственный интерес и “является ли государство субъектом, обладающим своими суверенными интересами?” Далее он отвечает на поставленный вопрос отрицательно, ибо “очевидно, что у государства нет собственного интереса”. “Интерес, - подчеркивает А.В. Кряжков, - характеризуется принадлежностью социальным субъектам (личность, группа лиц, общество). В деятельности государства, его органов находят выражение те или иные интересы, которые становятся “государственными” лишь отражаясь в ней”. Резюмируя, он пишет, что “государственные интересы есть преломление в деятельности государства интересов отдельных социальных субъектов”<sup>18</sup>. Таким образом, автор приходит к выводу о том, что между интересами, защи-

щаемыми государством, и интересам общества могут существовать определенные противоречия. “Однако, - справедливо и аргументированно отмечает А.В. Кряжков, - разумное государственное устройство, включающее в себя механизмы самоограничения государства, с одной стороны, и развитие гражданского общества, характеризующее высокой степенью осознания им ответственности, самоидентификации, с другой, способны свести указанные противоречия до минимума”<sup>19</sup>. Сопоставляя понятия публичного интереса и интереса, выводимого из правовой нормы, А.В. Кряжков отмечает, что между ними нельзя ставить знак равенства, ибо первое понятие основывается исключительно “на действительно существующем интересе общества, а его отражение в правовом акте государства имеет хотя и важное, но подчиненное значение”<sup>20</sup>.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о наличии, помимо публичного интереса, близких к нему (но не аналогичных) понятий. Указанная дифференциация базируется на классификации публичных интересов. Обобщение высказанных в литературе предложений о классификации публичных интересов позволяет признать, что единства в данном вопросе еще не достигнуто.

В литературе публичные интересы предлагается подразделять по различным основаниям, в том числе а) на материальные (экономические), связанные с производством, распределением и потреблением материальных благ; б) политические, лежащие в сфере государственной власти; в) духовные, связанные с духовными ценностями, продуктами духовного творчества (нравственностью, наукой, искусством)<sup>21</sup>.

В указанных сферах выделяют также внутренние и внешние публичные интересы. Так, в экономической сфере: 1) внутренние публичные интересы могут быть связаны с развитием экономики на принципах свободы экономической деятельности, свободы конкуренции, что в обобщенном виде представляет внутренние финансово-экономические интересы общества; 2) внешние публичные интересы могут быть связаны с защитой внутреннего рынка от импортных товаров, поставляемых по демпинговым ценам и т.п.

В духовной сфере: 1) внутренние публичные интересы лежат в области образования, науки и культуры и находят свое признание и закрепление в наци-

<sup>15</sup> Тотьев К.Ю. Указ. соч. С. 24.

<sup>16</sup> Кряжков А.В. Указ. соч. С. 92.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Кряжков А.В. Указ. соч. С. 94.

<sup>20</sup> Там же. С. 95.

<sup>21</sup> Там же. С. 96.

ональном законодательстве; 2) внешние публичные интересы находятся в сфере международного сотрудничества по вопросам образования, науки, организации культурного обмена и опосредованы международными конвенциями и договорами.

В политической сфере: 1) внутренние публичные интересы связаны с поддержанием политического многообразия, в том числе многопартийности и т.п.; 2) внешнеполитические публичные интересы находятся в области международной политики и отражаются в международных договорах<sup>22</sup>.

Говоря о способах реализации и защиты публичных интересов, отметим, что государство в целях достижения общественно важных целей и в зависимости от вида регулируемых отношений и характера того общественного блага, которого необходимо достичь, применяет различные правовые средства. Так, свои потребности и источники их финансирования государство закрепляет в ежегодном законе о бюджете. «Принятие бюджета, - отмечает А.В. Кряжков, - это нормативное определение государством важнейших публичных интересов на год»<sup>23</sup>.

При этом автор относительно публичной деятельности государства замечает, что «функционирование государства в качестве общесоциального (а можно говорить и «публичного») института составляет предмет регулирования публичного права. В нем интересы всего общества отражены наиболее полно, поскольку вся деятельность государства должна быть нацелена на их удовлетворение»<sup>24</sup>. Однако, как справедливо отмечают авторы учебника по теории государства и права Н.И. Матузов и А.В. Малько, «публичные интересы выражены как в системе публичного, так и частного права; они тесно взаимосвязаны их разграничение до некоторой степени условно»<sup>25</sup>.

Особо в литературе выделяют вопрос о соотношении таких понятий, как «публичный интерес» и «законный интерес».

Например, рассматривая взаимосвязь понятий публичного и законного интереса, К.Ю. Тотьев отмечает то, что их объединяет, а именно «юридичес-

ки значимые интересы, удовлетворение которых основано на законе»<sup>26</sup>. Однако указанные понятия имеют и существенные отличия по содержанию, способам защиты и реализации. Так, «законный интерес защищается путем пресечения противоправных действий, а не путем защиты возможностей лица. Если законный интерес является дозволенным (не запрещенным) стремлением лица к удовлетворению его потребностей, то публичный интерес указывает на обязанность государства осуществлять соответствующую этому интересу деятельность»<sup>27</sup>.

А.А. Павлушина, рассматривая вопрос о защите публичного интереса, справедливо отмечает, что термины «публичное» и «частное» традиционно употребляются, «тем более в контексте современной государственной идеологии, прежде всего как наделенные материально-правовым смыслом. Они обозначают, соответственно, публично (общественно) значимые отношения, регулируемые в основном императивно, и отношения, где присутствуют лишь интересы индивида или группы индивидов, регулирование которых может преимущественно осуществляться ими самостоятельно и, соответственно, самостоятельно защищаться»<sup>28</sup>.

Раскрывая вопрос о соотношении публичного и частного интереса при финансово-правовом регулировании в новых рыночных условиях, когда отменена административно-командная система управления экономикой государства с ее методами уравниловки и тоталитаризма, важно учитывать, что и в этих новых условиях вовсе не должна быть нивелирована регулирующая роль государства, обусловленная необходимостью реализации публичных, общезначимых задач и функций. Ю.А. Тихомиров по этому поводу справедливо заметил, что «не следует искусственно абсолютизировать «личное начало» в обществе и органически противопоставлять право и интересы человека и гражданина интересам общества и государства»<sup>29</sup>.

Таким образом, публичный интерес наряду с иными вышеперечисленными принципами лежит в основе такой категории, как публичные финансы.

Поступила в редакцию 05.10.2008 г.

<sup>22</sup> Подробнее о видах публичных интересов см.: Кряжков А.В. Указ. соч. С. 96. Автор выделяет также публичные интересы Федерации; публичные интересы субъектов РФ; публичные интересы местного самоуправления.

<sup>23</sup> Там же. С. 98.

<sup>24</sup> Там же. С. 98.

<sup>25</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 359.

<sup>26</sup> Тотьев К.Ю. Указ. соч. С. 25.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Павлушина А.А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журн. рос. права. 2003. № 6. С. 77-78.

<sup>29</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. С. 24.

## К ВОПРОСУ О СОБСТВЕННОСТИ КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ

© 2008 С.Н. Ревина

доктор юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

Выявляется сущность собственности как экономической и правовой категории; рассматриваются проблемы содержания права собственности, субъекты, объекты и формы собственности; формулируются некоторые принципы ограничения права собственности.

Институт права собственности является центральным элементом правовой системы регулирования рыночных отношений. Нынешняя ступень развития производительных сил нашего государства требует коренного изменения экономической системы, предполагает наличие рыночных отношений, которые немыслимы без ликвидации монополии одной какой-либо формы собственности. Не случайно в экономической литературе одним из условий развития рыночной демократии признается наличие правовых форм защиты собственности. К условиям защиты собственности относят: 1) обеспечение плюрализма форм собственности при равенстве всех перед законом; 2) обеспечение стабильности отношений собственности, включая четкое обоснование условий принудительного отчуждения собственности; 3) создание политических условий, не допускающих абсолютной концентрации материальных и духовных ресурсов в руках отдельных личностей или групп, т.е. обеспечение необходимой для устойчивости рыночной демократии диверсификации ресурсов<sup>1</sup>.

Проблемы совершенствования правовых форм в значительной степени зависят от понимания сущности собственности как научной категории. Собственность принято рассматривать как экономическую и как правовую категорию. Как экономическая категория она существует в виде отношений между людьми по поводу различных средств, а также продуктов производства; по поводу материальных благ - их беспрепятственного пользования, владения и распоряжения. Важно отметить, что собственность как экономическая категория - это не сами по себе средства производства или их продукты, не отношения отдельного человека или группы людей к средствам производства и их продуктам, а отношения между людьми по поводу средств производства и производимых ими материальных благ. Рассматривая соб-

ственность как экономическую категорию, К. Маркс исследовал понятие собственности в двух смыслах - широком и узком. В широком смысле под собственностью понималась вся совокупность производственных отношений, существующих в пределах той или иной общественно-экономической формации или отдельного общества. В узком смысле собственность рассматривалась как совокупность материальных отношений по поводу отдельной вещи или отдельных вещей. При этом нельзя отождествлять собственность с понятиями "имущество" и "вещь". Как писал К. Маркс, собственность есть отношения определенных лиц к материальным благам как к своим, принадлежащим им, и, соответственно, отношения всех других лиц к указанным благам как к чужим, не принадлежащим им<sup>2</sup>. Собственность с экономической точки зрения заключается в установлении над материальными благами такого хозяйственного господства, которое позволяет собственнику по своей воле устранять или допускать всех прочих лиц к использованию своего имущества, самостоятельно определяя характер такого использования. Как верно отмечает Е.А. Суханов, экономические отношения собственности - это отношения присвоения конкретными лицами определенного имущества (материальных благ), влекущие его отчуждение от всех иных лиц и предоставляющие возможность хозяйственного господства над присвоенным имуществом, соединенную с необходимостью несения бремени его содержания<sup>3</sup>.

С точки зрения В.С. Нерсесянца, считающего социализм закономерным явлением, ведущим к созданию постсоциалистического строя - "цивилизма", где формально-правовое равенство дополнено экономическим равенством, в российском обществе должно быть достигнуто преобразование социалистической собственности в "равную гражданскую

<sup>1</sup> *Мау В.* Конституционное регулирование социально-экономических отношений // *Вопр. экономики.* 1999. № 4. С. 30-31.

<sup>2</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 46. Ч. 1. С. 479.

<sup>3</sup> *Гражданское право / Отв. ред. Е.А. Суханов.* Т. 1. М., 1998. С. 479.

собственность". Именно это, по убеждению автора, создаст условия для более высокой степени человеческой свободы, равенства, справедливости и права<sup>4</sup>. Таковую позицию вряд ли можно признать правильной. Во-первых, уравнительный подход, существовавший в период социализма и жестко критикуемый самим ученым, никак не создаст предпосылок приобретения и роста собственности, т.е. эффективного ее использования. Во-вторых, практика России и всех постсоциалистических стран показывает невозможность и неэффективность такой акции.

Известный ученый-экономист Я. Корнаи убежден, что эффективный рынок не может существовать без преобладания частной собственности<sup>5</sup>. Рыночное хозяйствование принципиально основывается не на различных формах собственности, а на частной собственности. Опыт перехода Восточной Германии (бывшей ГДР) к рыночной экономике подтверждает, что подобный переход невозможен без смены системы собственности<sup>6</sup>. Таким образом, с экономической точки зрения, для осуществления целей формирования рыночной демократической системы отношений необходим переход не ко всякой, а преимущественно к частной собственности, под которой надо понимать не коллективную собственность в форме акционерных обществ, а собственность, принадлежащую конкретным частным лицам. Не случайно в литературе признается невозможным создание гражданского общества и правового государства без господства частной собственности<sup>7</sup>.

Собственность как экономическая категория неразрывно связана с собственностью как правовой категорией. Круг проблем, который возникает при рассмотрении собственности как правовой категории, включает в себя прежде всего вопросы, связанные с понятием, сущностью, содержанием права собственности, субъектами и объектами права собственности, формами собственности, пределами и ограничениями права собственности, защитой права частной собственности.

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. Наш путь к праву. М., 1992. С. 320; Он же. Философия права. М., 1997. С. 336-342.

<sup>5</sup> Корнаи Я. Тенденции постсоциалистического развития: общий обзор // Вопр. экономики. 1996. № 1. С. 7.

<sup>6</sup> См.: Зайферт В. Правовые и экономические проблемы после объединения Германии // Государство и право. 1993. № 11. С. 94.

<sup>7</sup> Боряк Е.В. Частная собственность как базовое условие становления гражданского общества в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

В советский период вопросы права собственности рассматривались преимущественно цивилистами, ученые-теоретики эту проблему не затрагивали. Было принято различать право собственности в объективном и субъективном смысле. Так, М.С. Липецкер писал, что правом собственности в объективном смысле называется вся система мероприятий, проведенных господствующим классом для закрепления и охраны существующей формы общественного присвоения предметов природы, тогда как правом собственности в субъективном смысле называются правомочия отдельных членов общества в области владения, пользования и распоряжения имуществом, вытекающие из объективных правовых норм<sup>8</sup>. Д.М. Генкин в объективном смысле рассматривал институт собственности как систему норм, закрепляющую общественные отношения по распределению средств производства и обусловленные ими общественные отношения по распределению предметов потребления; в субъективном смысле рассматривал право собственности как установленную законом меру возможного, а в некоторых отношениях и должного поведения собственника<sup>9</sup>. Большинство ученых-юристов выражало субъективное право собственности через триаду правомочий - владение, пользование, распоряжение<sup>10</sup>. Предложения ученых по проблеме субъективного права собственности сводились в основном к усовершенствованию триады правомочий, хотя и в советский период отдельные ученые критически относились к подобной характеристике права собственности. Так, А.В. Венедиктов предлагал определять право собственности как право индивида или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе на основе существующей в данном обществе системы классовых отношений и в соответствии с нею<sup>11</sup>.

В конце 1980-х - 1990-х гг. в связи с переходом к рынку, с возникновением и развитием частной собственности заново развернулась дискуссия о праве собственности. В этот период наблюдался, как правильно заметил В.С. Нерсесянц, переход от абстрактно-всеобщего субъекта всенародной собственности к конкретизированной всеобщности субъектов

<sup>8</sup> См.: Гражданское право: В 2 т. / ВШОН. М., 1938. Т. 1. С.161.

<sup>9</sup> Гражданское право: В 2 т. / Под ред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина. М., 1944. Т. 1. С. 220.

<sup>10</sup> См.: Советское гражданское право: В 2 т. / Под ред. В.А. Рясенцева. М., 1965. Т. 1. С. 239.

<sup>11</sup> Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 16.



собственности<sup>12</sup>. При этом право собственности ученый понимает очень широко: это свобода индивидов и других субъектов социальной жизни в такой существенной сфере общественной жизни, как отношения к средствам производства, экономике в целом<sup>13</sup>. В.П. Грибанов усматривает в праве собственности двойственный характер. Оно представляет собой, во-первых, отношения собственника к принадлежащей ему вещи, во-вторых, отношения между собственником и другими лицами по поводу данной вещи<sup>14</sup>. Почти такой же позиции придерживается Е.А. Суханов, который рассматривает отношения собственности как отношения собственника к принадлежащему имуществу как к своему и как отношения между собственником и третьими лицами, обязанными не препятствовать собственнику в осуществлении его правомочий<sup>15</sup>. Причем Е.А. Суханов понятие “форма собственности” рассматривает как чисто экономическое понятие, и поэтому оно, с его точки зрения, юридически незначимо<sup>16</sup>. Ю.К. Толстой понимает собственность как отношение человека (лица) к вещи как к своей и любую форму собственности признает частной<sup>17</sup>. В.А. Дозорцев считает, что форма собственности - это не юридическая, а экономическая категория, что существует только право собственности, но нет никакого права частной собственности вообще<sup>18</sup>. Л.В. Щенникова полагает, что нет форм собственности, а есть различные субъекты этого права<sup>19</sup>.

А.В. Колпакова считает, что, во-первых, существует тип собственности (собственность-обязанность и собственность-право); во-вторых, в зависимости от целевой направленности можно выделить собственность, обеспечивающую частные интересы (частную собственность - собственность физических и юридических лиц), и собственность, обес-

печивающую публичные интересы (публичную собственность - собственность государственных и муниципальных образований)<sup>20</sup>.

А.А. Рубанов полагает, что в современных условиях зарождается новая модель права собственности, сущность которой состоит в разделении права собственности на вещь и права управления вещью. По его мнению, понятие управления является ключом ко всей рассматриваемой модели<sup>21</sup>. С.А. Зинченко и Н.С. Бондарь не разделяют позицию А.А. Рубанова в отношении его восприятия сущности новой модели права собственности. Они считают, что ее сущность связана не только и не столько с вышеуказанным разделением права, сколько с выходом отношений собственности за пределы чисто вещного, товарного мира. Авторы полагают, что целесообразно исходное понятие права собственности представить в сущностном (абстрактном) плане, а затем определить применительно к той или иной форме собственности содержательную сторону, отражающую ее специфику. Они предлагают общее родовое понятие права собственности закрепить в базовом нормативном акте следующим образом: “Собственник относится к продуктам материального и интеллектуального труда, природным ресурсам, иным условиям воспроизводства как к своим”<sup>22</sup>.

Таким образом, сущность права собственности большинство ученых-юристов видят в отношении собственника к вещи как к своей. Собственность является общественным отношением, поскольку без отношения других лиц к принадлежащей собственнику вещи как к чужой не было бы и отношения собственника к ней как к своей. Собственность - это имущественное отношение, поскольку ему присущ материальный субстрат. Надо, на наш взгляд, учитывать и мнение тех ученых, которые при определении права собственности, следуя за А.В. Венедиктовым, принимают во внимание характер господствующих в обществе экономической, политической и правовой системы. Так, В.А. Рыбаков и В.А. Тархов следующим образом определяют право собственности: право собственности является юридическим выражением присвоения, предоставляющим собственнику правомочия непосредственного владения,

<sup>12</sup> *Нерсесянц В.С.* Концепция гражданской собственности // Сов. государство и право. 1989. № 10. С. 43.

<sup>13</sup> *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998. С. 37.

<sup>14</sup> См.: *Гражданское право России: В 2 т. Т. 1 / Под ред. Е.А. Суханова.* М., 1993. С. 18.

<sup>15</sup> *Суханов Е.А.* Правовая форма экономических отношений // Методологические проблемы правоведения / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 1994. С. 50.

<sup>16</sup> См.: *Комментарий части первой ГК РФ.* М., 1995. С. 273.

<sup>17</sup> *Толстой Ю.К.* К учению о праве собственности // Правоведение. 1992. № 1; *Он же.* Еще раз о собственности в РФ // Правоведение. 1993. № 3.

<sup>18</sup> *Дозорцев В.А.* Проблемы совершенствования гражданского права РФ при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 30.

<sup>19</sup> *Щенникова Л.В.* Вещное право. М., 2006.

<sup>20</sup> *Колпакова А.В.* Формы собственности и их соотношение // Актуальные проблемы гражданского права. М., 1999. С. 146.

<sup>21</sup> *Рубанов А.А.* Проблемы совершенствования теоретической модели права собственности // Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мозолин. М., 1986. С. 110-111.

<sup>22</sup> *Зинченко С.А., Бондарь Н.С.* Собственность - Свобода - Право. Ростов н/Д, 1995. С. 91-96.

пользования и распоряжения вещью, в соответствии с существующим правопорядком, установленным в интересах господствующего класса (в интересах бесклассового общества)<sup>23</sup>.

С нашей точки зрения, право собственности можно прежде всего рассматривать как межотраслевой правовой институт, регулирующий отношения собственности нормами конституционного, административного, земельного, уголовного, гражданского права. В субъективном смысле право собственности рассматривается как институт гражданского права, содержание которого выражается через традиционную триаду правомочий. Нельзя в связи с этим согласиться с В.П. Камышанским, который в содержание права собственности, помимо трех правомочий, включает и установленные законом ограничения права собственности. Если рассматривать субъективное право собственности как гражданско-правовой институт, то и ограничения должны носить только гражданско-правовой характер, что не соответствует действительности: ограничения права собственности предусматриваются также нормами конституционного, административного, уголовного права. Что касается форм собственности, то они, безусловно, являются правовыми понятиями, поскольку закреплены в Конституции РФ (в соответствии со ст. 8 Конституции в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности).

Так, право частной собственности нельзя характеризовать как абсолютное и всеобъемлющее. При столкновении права собственности с правами и законными интересами иных лиц на помощь обществу должен прийти закон, устанавливающий ограничения произвола со стороны собственника в интересах всего общества в целом<sup>24</sup>. Бессмысленно, по утверждению О.А. Омельченко, конструировать собственность, не имея в виду прежде всего ограждения прав одного лица, признаваемого собственником, перед другими лицами - несобственниками<sup>25</sup>. Изучение действующего российского и зарубежного законодательства позволяет сформулировать следующие принципы ограничения права частной собственности:

<sup>23</sup> *Тархов В.А., Рыбаков В.А.* О понятии права собственности // Юрист. 2002. № 4. С. 17-18; *Фоков А.П.* Современные проблемы права собственности в России и Германии (сравнительно-правовое исследование) // Юрист. 2003. №6.

<sup>24</sup> См.: *Гребенников В.В.* Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства. М., 1996. С. 11.

<sup>25</sup> *Омельченко О.А.* Основы римского права. М., 1994. С. 161.

1) ограничения исключительно в интересах общего блага, "общественного интереса"; 2) справедливая компенсация государством собственнику имущественных потерь; 3) установление ограничений на основании и в пределах закона; 4) равенство всех собственников перед лицом подобных ограничений, т.е. они должны устанавливаться не в отношении отдельных собственников, а путем общего правового регулирования; 5) возможность судебного оспаривания изъятия государством имущества из частной собственности<sup>26</sup>.

Наряду с ограничениями права частной собственности, должны существовать гарантии права частной собственности, которые являются базовыми для любого демократического рыночного государства и поэтому должны быть предметом особенно жестких правил и процедур регулирования<sup>27</sup>. В условиях России чрезвычайно важно защитить частную собственность от произвольного посягательства со стороны государства. Именно поэтому в соответствии со ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Однако некоторые нормы отраслевого законодательства предусматривают и внесудебные формы изъятия имущества у собственника. Так, согласно п. 2 ст. 243 Гражданского кодекса РФ, в случаях, предусмотренных законом, конфискация имущества может быть произведена в административном порядке. Такое решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. С нашей точки зрения, исключения, допускающие возможность внесудебного порядка изъятия имущества, должны быть сформулированы либо в самой Конституции, либо в отдельном федеральном конституционном законе<sup>28</sup>.

*Поступила в редакцию 01.10.2008 г.*

<sup>26</sup> *Камышанский В.П.* Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000; *Он же.* Конституционные ограничения права собственности // Юрист. 2004. № 5; *Скловский К.* О возможности ограничения права собственности договором // Хоз-во и право. 1999. № 5; *Аккуратов И.Ю., Кориунов Н.М., Хорев А.А.* К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности // Государство и право. 2000. № 10.

<sup>27</sup> См.: *Мау В.* Указ. соч. С. 39; *Яценко Т.С.* Неприкосновенность собственности: "гражданско-правовой принцип" или "основное начало гражданского законодательства"? // Юрист. 2002. № 8.

<sup>28</sup> См.: *Манукян А.А.* Ограничения права собственности нормами публичного и частного права // Право и экономика. 1997. № 17-18; *Зинченко С., Удовенко А., Галов В.* Проблемы изъятия и конфискации имущества собственника // Хоз-во и право. 2000. № 1; и др.

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ КАЗНАЧЕЙСКОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

© 2008 В.В. Бехер

Рассматриваются теоретические подходы к определению понятия и раскрытию природы процессуального правоотношения, формулируется понятие процессуального правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета.

Исследуя сущность процессуальных правоотношений в сфере казначейского исполнения бюджета (далее - КИБ), следует отметить, что данная финансово-правовая категория находится в настоящий момент на самой ранней стадии своего развития и разработки. Непосредственно казначейское исполнение бюджета в Российской Федерации возродилось около 10 лет назад. Основными нормативными источниками его регулирования стали Указ Президента РФ "О Федеральном казначействе" и Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации<sup>1</sup>. В настоящее время полномасштабный переход к казначейской системе исполнения бюджета весьма актуален<sup>2</sup>. Так, Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию РФ заявил о необходимости упорядочения бюджетных отношений<sup>3</sup>.

В экономической и юридической литературе в большей степени рассматриваются вопросы материальных правоотношений в указанной области. В связи с этим, работая над изучением процессуальных правоотношений в сфере казначейского исполнения бюджета, следует обращаться к научным разработкам, проведенным в области теории права. Однако только в рамках общей теории оно не может быть изучено в полном объеме. Именно отраслевые юридические науки дают возможность перехода абстрактного понятия правоотношения в потенциальное и в последующем

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации "О Федеральном казначействе" от 8 декабря 1992 г. № 1556 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 24. Ст. 2101; Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 27 авг. 1993 г. № 864 (с изм. от 28 янв. 1997 г.) // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 35. Ст. 3320.

<sup>2</sup> См.: *Бережная Л.А.* Будущее управления государственными финансами - за казначейской системой // Финансы. 2004. № 8. С. 33.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2001. 4 апр.

в реальное правоотношение в тех или иных секторах юридического поля.

Любое взаимодействие в бюджетном процессе, в частности в системе казначейского исполнения бюджета, есть следствие связи юридических прав одного субъекта и корреспондирующей ему обязанности другого субъекта.

Урегулированные нормами финансового права правоотношения, связанные с использованием определенных форм и порядка деятельности (финансовые процессуальные правоотношения), также обеспечивают движение финансовых ресурсов<sup>4</sup>.

При изучении процессуальных правоотношений актуальным остается исследование вопроса об их сущности. Вероятно, это обусловлено прежде всего неоднозначностью различных позиций в понимании процессуальных правоотношений, а также в соотношении процесса и процедуры.

Особое внимание изучению процессуальных правоотношений придается учеными отраслевых процессуальных наук (гражданский и уголовный процесс).

К настоящему времени сложились некоторые определенные позиции по поводу понятия процессуального правоотношения. Так, Имре Сабо делает вывод о том, что "процессуальные правоотношения являются прямым социальным следствием материальных правовых отношений"<sup>5</sup>.

И.А. Галаган предлагает следующее определение: "Под процессуальным правоотношением следует понимать урегулированное процессуальными нормами общественное отношение, которое складывается между субъектами процессуальной деятельности по поводу реализации принадлежащих им прав и обязанностей, связанных с осуществлением (применением) материально-

<sup>4</sup> См.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2003. С. 67.

<sup>5</sup> *Сабо Имре.* Основы теории права: Пер. с венг. М., 1974. С. 55.

го закона в учредительной, правотворческой и правоприменительной сферах деятельности государства и его органов”<sup>6</sup>. Данное определение достаточно полно раскрывает сущность процессуального правоотношения с учетом его специфических черт.

А.В. Погодиным также рассматривался вопрос о понятии указанных правоотношений, в итоге автор пришел к выводу: “Процессуальные правоотношения - есть специфическая структура, посредством которой субъекты в индивидуально-неповторимой манере на началах саморегуляции реализуют требования процессуально-правовой нормы и приводят в движение процессуально-правовую систему”<sup>7</sup>.

Е.Г. Лукьяновой за основу выработки понятия рассматриваемого правоотношения взят структурный подход. Исходя из общего понятия правоотношения, под процессуальным правоотношением автор понимает правовую связь субъектов процессуального права (связь субъективного права и юридической обязанности), возникающую на основе норм процессуального права, взятую в единстве с их фактическим поведением<sup>8</sup>.

Однако исследование сущности любого процессуального правоотношения было бы неполным без уяснения природы юридического процесса и правовой процедуры, а также их соотношения.

Тем не менее, чтобы выработать единую позицию в понимании юридического процесса, необходимо рассмотреть соотношение терминов “процесс” и “процедура” в целях правильного применения указанных понятий как в теоретическом, так и в прикладном аспектах. В отношении такого соотношения существует несколько теоретико-правовых подходов.

Значительный вклад в разработку данного вопроса внес В.Н. Протасов. Он отмечает, что “юридический процесс - это разновидность юридической процедуры, объем и содержание которой определяется тем, что она служит реализации особого отношения - материально-охранительного

правоотношения, другой разновидностью правореализующей процедуры является материальная процедура (служит реализации материально-регулятивного правоотношения)”<sup>9</sup>. В итоге, по мнению ученого, охранительное правоотношение - основное отношение для юридического процесса, процесс служебен относительно охранительного правоотношения: он служит его выявлению и реализации<sup>10</sup>. Также автор, рассматривая понятия “юридический процесс” и “правовая процедура”, отмечает, что данные понятия характеризуют одно правовое явление, но по разным основаниям. Понятие “юридический процесс” используется как общая категория для всех видов процесса (уголовный, гражданский, административный и др.), в то время как “правовая процедура” выступает в качестве отличительного признака процесса по отношению к другим видам юридической процедуры. Таким образом, В.Н. Протасов приходит к выводу, что юридический процесс включается в юридическую процедуру<sup>11</sup>.

В свою очередь, Ю.И. Мельников придерживается несколько иной точки зрения на рассматриваемое соотношение и отождествляет два понятия<sup>12</sup>. “Юридический процесс, - утверждает он, - есть регламентированный процессуальным законом порядок деятельности государственных и иных органов по применению норм материального права. И “процесс”, и “процедура” ассоциируются с представлением именно какой-то совершающейся деятельности, подчиненной опреде-

<sup>9</sup> Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Сов. государство и право. 1990. № 7. С. 14.

<sup>10</sup> В.Н. Протасов под охранительным правоотношением понимает правовое отношение, которое призвано опосредовать властную деятельность государства по обеспечению функционирования правового механизма, правовой и иной социальной структуры, имея целью ликвидацию аномалий этих явлений как путем правового принуждения и правоприменения, так и вне их, и которое реализуется процессуальной процедурой (см.: Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1999. С. 89).

<sup>11</sup> См.: Протасов В.Н. Юридическая процедура. М., 1991. С. 8-9. К такому же выводу приходит и ряд других авторов (см.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журн. рос. права. 2000. № 9. С. 8; Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 395; Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 373).

<sup>12</sup> См.: Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 8.

<sup>6</sup> Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в “непроцессуальных” отраслях) / Отв. ред. И.А. Галаган. Воронеж, 1985. С. 77.

<sup>7</sup> Погодин А.В. Процессуальные правовые отношения: теоретические и методологические вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 5.

<sup>8</sup> Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 204.

ленному порядку. Поэтому трудно объяснить, почему в одних случаях об определенном порядке деятельности по применению норм материального права нужно говорить как о “юридическом процессе”, а в других - как о “юридической процедуре”. Поскольку “процесс” и “процедура” понятия юридические, определяющие порядок деятельности по применению норм материального права, постольку “процесс” практически тождественен, равнозначен “процедуре”.

Приведенные выше точки зрения, безусловно, имеют свои достоинства, выводы ученых весьма аргументированны, однако утверждение, что юридический процесс является составной частью правовой процедуры и что данные понятия идентичны и между ними нет принципиальных различий, представляется не совсем точным.

Думается, следует согласиться с мнением О.В. Яковенко, которая утверждает, что “юридический процесс и правовая процедура - явления соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не идентичные. Понятие юридического процесса шире, так как может включать в одном случае определенную комплексную правовую процедуру в целом, приуроченную к решению конкретной юридической задачи, в другом случае может осуществляться по определенной юридической процедуре”<sup>13</sup>.

В методологических целях при разработке понятия процессуального правоотношения в сфере КИБ, его признаков, дальнейшей классификации в данной работе поддерживается позиция, в соответствии с которой юридическая процедура - это элемент механизма юридического процесса.

Так, бюджетный процесс, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса (БК) РФ, - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, по утверждению и исполнению бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Также подтверждением сказанного может служить положение ст. 219 ч. 3 “Бюджетный процесс в Российской Федерации” БК РФ, определяющее основные этапы исполнения бюджетов по расходам. Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных

средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных, последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. В свою очередь, процедура санкционирования включает в себя определенные этапы, например, составление и утверждение бюджетной росписи, утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям и т.д.

Процедура финансирования состоит в расходовании бюджетных средств органами Федерального казначейства. Действия по финансированию включают в себя разрешение на формирование платежного документа и осуществление самого платежа, а также при исполнении территориальных бюджетов Федеральным казначейством в наличии должно быть заключенное бюджетное соглашение между органами Федерального казначейства, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления<sup>14</sup>. Таким образом, применительно к процессуальным правоотношениям в сфере КИБ более верно утверждение о том, что процедура есть составляющая процесса.

На основе анализа общих черт правоотношений, содержания и особенностей процессуальных правоотношений, исходя из соотношения терминов “процесс” и “процедура”, следует выделить отличительные признаки процессуального правоотношения в сфере КИБ и соответствующего

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” от 10 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (с изм. от 28 дек. 2004 г.). П. 4. Ст. 14 // Рос. газ. 1997. 30 сент.); Приказ Министерства финансов РФ “Об утверждении Типового соглашения между администрацией субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) и управлением (отделением) федерального казначейства” от 11 мая 1999 г. № 35н (с изм. от 13 апр. 2001 г.) // Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. 1999. № 10; Постановление Правительства РФ “Об установлении условий и критериев определения размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления государственной поддержки в сфере агропромышленного комплекса, и правил их предоставления” от 6 апреля 2005 г. № 190 // Рос. газ. 2005. 15 апр.; Постановление Правительства Российской Федерации “Об условиях и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства” от 22 апреля 2005 г. № 249 (с изм. и доп. от 23 февр. 2007 г.) // Рос. газ. 2005. 12 мая.

<sup>13</sup> Яковенко О.В. Правовая процедура: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 7.

материального финансового правоотношения. В процессе КИБ главным содержанием последнего является право на соответствующий бюджет как основное из материальных бюджетных прав. В качестве основных признаков необходимо отметить следующие.

1. Процессуальные правоотношения в сфере КИБ возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления в целом и в рамках осуществления бюджетной деятельности в частности. Финансовая деятельность государства - "очень сложный вид государственной деятельности. Этот вид, исходя из своих целей, призван обеспечить, гарантировать не одну какую-то задачу или функцию государства, а практически все"<sup>15</sup>.

Применительно к реализации процессуальных правоотношений в сфере КИБ специфично то, что они возникают в секторе бюджетного регулирования, а точнее в части управления бюджетными доходами и расходами. Российская Федерация осуществляет исполнение бюджета по казначейской системе.

2. Обязательным субъектом процессуальных правоотношений в сфере КИБ является государство в лице такого органа исполнительной власти, как Федеральное казначейство (Казначейство России), которое выполняет правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

3. Процессуальные правоотношения в сфере КИБ возникают при наличии бюджетно-процессуальной нормы, причем присутствие только этой нормы недостаточно для начала функционирования правоотношения. Основанием для возникновения процессуальных правоотношений в сфере КИБ являются материальные правовые нормы во взаимодействии с процессуальными. Бесспорно теоретическое и практическое положение о том, что без прямой взаимосвязи материальных и процессуальных норм не может в полной мере осуществляться функционирование правовой де-

ятельности между субъектами. Условием возникновения процессуальных норм является прежде всего необходимость реализации материальных норм. Если материальные нормы несут в себе содержательную правовую нагрузку, то процессуальные устанавливают порядок претворения в жизнь материальной нормы.

Фактором существования процессуальных норм в области финансового права справедливо называется отсутствие фактической модели этих отношений в общественной жизни, в связи с чем необходимым условием для возникновения финансовых отношений являются финансово-правовые нормы. Анализируя нормативную базу, регулиющую финансовые правоотношения, в частности бюджетные, можно сделать вывод, что при количественном соотношении материальных и процессуальных норм несомненным преимуществом обладают последние. Так, п. 1 ст. 132 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления могут самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. В свою очередь, данный порядок регламентируют более 200 статей БК РФ, которые определяют положения о составлении проектов бюджетов, рассмотрении и утверждении, исполнении бюджета, о государственном и муниципальном контроле и т.д. Таким образом, наряду с основополагающими нормами Конституции РФ, Бюджетного кодекса РФ существует определенная группа различных норм бюджетного законодательства, которая их детализирует и развивает. Так, упомянутое право на соответствующий бюджет отражено в ст. 14-16 БК РФ, определяющих местный бюджет, бюджет субъекта, федеральный бюджет. Статьи 215.1-264 БК РФ регулируют различные вопросы исполнения бюджета. Они дают основание для возникновения различных процессуальных правоотношений.

При исследовании порядка возникновения данного правоотношения интересным представляется вопрос о юридическом факте. Возникновение процессуального правоотношения в сфере КИБ предопределяет уже имеющееся соответствующее материальное правоотношение, содержанием которого является право на соответствующий бюджет. Любопытным представляется тот факт, что "если предметом любой материальной отрасли российского права является соответствующее общественное отношение, складывающееся в социально-правовой среде, то предметом регулирования процессуальной отрасли является

<sup>15</sup> Писарева Е.Г. Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 29.

уже возникшее правовое отношение”<sup>16</sup>. Не следует недооценивать существования и других юридических фактов (действий, событий), но они уже выступают так называемым “регулятором” процессуальных правоотношений.

4. Для процессуальных правоотношений в сфере КИБ характерна подвижность. Нормативно-правовая база регулирования казначейского исполнения бюджета, его отдельных вопросов имеет динамичную структуру. При рассмотрении всего объема нормативных актов в этой области преимущество отдается различным актам-правилам, актам-порядкам, инструкциям, которые в силу своего нормативного характера в структуре акта имеют последовательные стадии.

Это непосредственно отражается на характере и содержании процессуальных правоотношений в сфере КИБ. Если на стадии исполнения бюджета по доходам они регулируются одними правовыми нормами, имеют определенное содержание, круг субъектов, то на стадии исполнения бюджета по расходам изменяются и норматив-

но-правовое регулирование данных отношений, и круг участвующих субъектов, а также функции процессуальных правоотношений.

Таким образом, основываясь на проведенном анализе признаков процессуальных правоотношений в сфере КИБ, можно дать следующее определение. Процессуальные правоотношения в сфере КИБ характеризуются как урегулированные нормами финансового (бюджетного) права общественные отношения, складывающиеся по поводу деятельности уполномоченного органа государственной власти, органа местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса, по распределению бюджетных средств на основе принятого бюджета, осуществлению и исполнению бюджетных расходов с единого счета, регистрации бюджетных поступлений, регулированию объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, а также осуществлению финансового контроля за ведением бюджетных операций участников финансовых правоотношений в области осуществления бюджетного процесса.

*Поступила в редакцию 03.10.2008 г.*

<sup>16</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 392.

## КООРДИНАЦИОННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА: ПОЛЕЗНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ОПТИМАЛЬНОСТЬ

© 2008 А.А. Максуров  
кандидат юридических наук

Рассмотрены проблемы оценки качественных и количественных характеристик полезности, эффективности и оптимальности координационной юридической практики.

Фундаментальной основой для построения собственной теории эффективности в праве является экономическая теория. Да, эффективность - это общенаучная проблема, но базируется она именно на достижениях современной управленческой науки, которые не только являются следствием трехсотлетних исследований, но и “наполнены” количественными характеристиками и апробированы на практике.

Теоретики управленческой науки прежде всего отмечают, что необходимо различать результативность и эффективность (efficient, efficiency). Как метко заметил П. Друкер, “результативность является следствием того, что “делаются нужные, правильные вещи” (doing the right things), а эффективность является следствием того, что “правильно создаются эти самые вещи” (doing things right)”<sup>1</sup>. Чтобы быть успешной, т.е. добиться своей цели, “организация должна выжить благодаря результативности и эффективности”<sup>2</sup>. Кстати, З.П. Румянцева предлагает под результативностью понимать “внешнюю эффективность, измеряемую степенью достижения целей организации, под эффективностью - внутреннюю эффективность, экономичность, измеряемую количеством используемых ресурсов и степенью оптимизации процессов в организации”<sup>3</sup>.

Это - первая посылка, наиболее важная. *Пригодность, полезность* - показывают, можно ли тем или иным путем достичь поставленной цели в принципе, т.е. пригоден ли для этого инструмент, достигается ли полезный результат тем или иным способом вообще, и этим данные понятия весьма близки причинности.

Нужно помнить, что нет совершенно несогласованных, нескордированных действий, как

<sup>1</sup> Drucker P.F. The Practice of Management. N. Y., 1954. P. 159-160.

<sup>2</sup> People and Performance. The Besi of Peter Drucker on Management. N. Y., 1977. P. 19.

<sup>3</sup> Румянцева З.П. Общее управление организацией. Теория и практика. М., 2003. С. 12.

нет в реальности и идеала согласования. Следовательно, должна выясняться степень этой достигнутой согласованности. Насколько результат оказался близким к цели в том или ином случае, и решает результативность, выступающая степенью достижения результата. Таким образом, результативность показывает, насколько совпадают цель и результат, т.е. результативность равна отношению цели к результату. Мы намеренно не приводим математической формулы, поскольку речь здесь почти всегда идет о качественном, а не количественном выводе о степени достижения поставленной цели, хотя нельзя считать, что сама категория результативности имеет совсем уж малое значение.

Тем не менее забить гвоздь можно, как известно, и дорогим микроскопом, но лучше для этой цели подойдет обычный молоток. П. Хейне указывает: “Если мы хотим, чтобы в понятии “эффективность” было какое-то полезное содержание, ее следует понимать как отношение двух величин”<sup>4</sup>. Речь идет об определении эффективности как отношения выполненной работы к затраченной энергии. С точки зрения отечественных традиций правильнее считать, что эффективность равна отношению затрат к результату, т.е.

$$\left(1 - \frac{\text{Затраты}}{\text{Результат}}\right) \cdot 100\% = \\ = \text{Эффективность.}$$

Из данной формулы видно, что повысить эффективность всегда можно двумя способами: путем воздействия на затраты и путем воздействия на результат. То есть можно уменьшить затраты, а можно увеличить результат. Но результат - это, как правило, данность, хотя он зачастую и изменяется, но почти никогда - по воле человека. То есть дело все-таки в затратах. Однако простым снижением затрат не повысишь эффектив-

<sup>4</sup> Хейне П. Экономический образ мышления. М., 1993. С. 169.



ность, а напротив, можешь не достичь требуемого результата, и, соответственно, эти затраты “пропадут” зря. Единственно возможное здесь - это найти наиболее выгодное соотношение между затратами так, чтобы они сами по себе были более эффективны.

Именно здесь и появляется категория “оптимальность”. *Оптимальность* - это в каждом конкретном случае способ обеспечить наибольшую эффективность, т.е. снизить затраты так, чтобы это снижение не повлияло на результаты. Верно пишет А.В. Малько, исследуя правовые стимулы и ограничения, что “оптимизировать процессы правового стимулирования и правового ограничения - значит максимально повысить их эффективность при данных условиях и существующих препятствиях”<sup>5</sup>.

Но можно взглянуть на проблему еще глубже. Экономическая теория исходит из важнейшего постулата о том, что все возможные ресурсы всегда редки, но редки относительно друг друга. Важно, как в конкретный момент времени обеспечить наиболее оптимальное сочетание ресурсов (затрат). Поэтому при исследовании соотношения ресурсов и процесса для нас важны изначально экономические, но ставшие общенаучными характеристики, такие как ресурсообеспеченность и материалоемкость процесса, то, сколько и каких ресурсов требуется, а для ресурсов тоже есть свой показатель - фондоотдача, т.е. польза, которую в данном конкретном процессе приносит тот или иной ресурс. Другое не менее важное требование к процессу - экономичность, экономия в ее классическом понимании бережливости: ресурс используется только тогда, когда он нужен и только в той части, в которой он нужен.

Например, тот или иной координационный процесс в качестве ресурсов для конкретной координационной операции требует в числе прочего 10 чел.-ч руководителей органов власти (координирующего и координируемого субъектов) и 20 чел.-ч помощников этих руководителей. Допустим, подсчитано, что если помощники потрудятся 30 ч, то руководители смогут потратить на это мероприятие лишь 5 ч вместо 10, т.е. 5 ч труда руководителя соответствует 10 ч труда помощника. Повысится ли от такой замены эффективность? Это возможно установить, лишь зная ценность одних ресурсов относительно других, а

<sup>5</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2005. С. 178.

именно, если воспользоваться критерием стоимости труда руководителя и его помощника, нужно знать их соотношение. Поэтому, если труд помощника в 3 раза дешевле труда руководителя, такая замена выгодна, а если только в 1,5 раза - нет, если же в 2 раза, такая замена будет с точки зрения затрат безразличной и нужно искать какой-то другой подлежащий оптимизации ресурс.

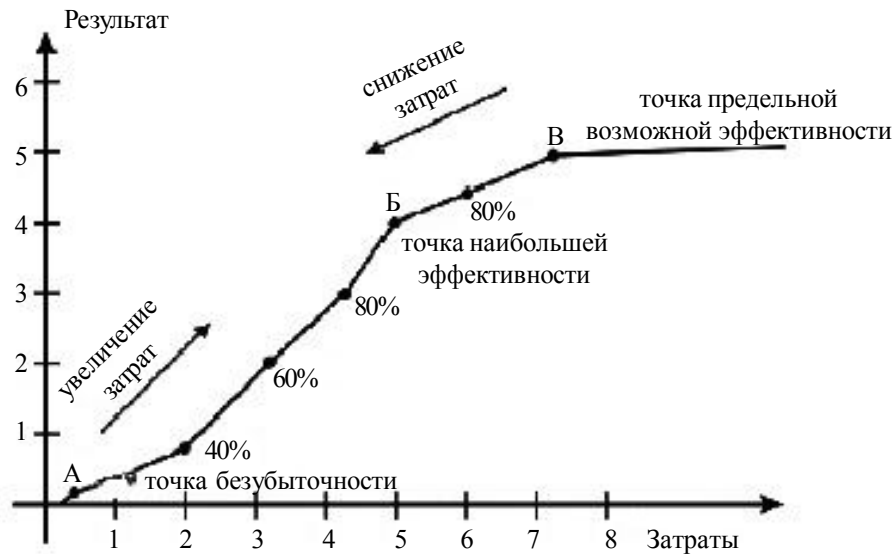
Кстати сказать, такой подход к эффективности и оптимальности координационной юридической практики может иметь право на существование уже в настоящем, а не только в будущем потому, что позволяет производить сравнение конкретных актов координационного характера с точки зрения эффективности и оптимальности без учета иных показателей кроме затрат при относительно схожих результатах, а это особенно важно, потому что результаты координационной юридической деятельности, в отличие от затрат, трудно представить в количественном выражении, они почти всегда изначально имеют лишь качественную характеристику. Здесь же от аналогичных результатов мы сможем абстрагироваться, что не скажется негативно на достоверности исследования.

Разумеется, все было бы слишком просто и примитивно, если бы мы могли таким вот рассуждением и ограничиться. Но это, к сожалению, не так. Жизнь всегда богаче любой формулы и даже в наиболее грубых формулах очень и очень сложна, а общественная, социальная жизнь - в особенности. Мы в своих рассуждениях до этого не учитывали связь между затратами и результатом, а такая внутренняя для любого социального процесса связь существует.

Эффективность в графическом выражении не есть прямая, она обладает более сложной поведенческой линией. В частности, полагаем, что эта кривая неоднородна по своим относительным математическим характеристикам и имеет отдельные отрезки, поделенные важными для нас точками (см. рисунок).

Так, есть отрезок прямой, где затраты на осуществление координационного процесса имеют место, а результативности - никакой<sup>6</sup>. Лишь когда затраты преодолевают некую “критическую точку” А (назовем ее, как в экономике, “точкой

<sup>6</sup> Понятно, что это - метафора. Полностью нулевой результативности не может быть хотя бы с точки зрения математики: ведь эффективность - это отношение затрат к результату, а деление на ноль в математике запрещено.



**Рис. Графическое отражение эффективности**

безубыточности”), увеличение затрат начинает пропорционально приводить к увеличению результата. Этот процесс идет до некоей точки Б, которую можно назвать “точкой наибольшей эффективности”, - здесь увеличение затрат приводит к наибольшему увеличению результата, например, увеличение затрат на 2 ед. приводит к увеличению результата на те же 2 ед.

Затем начинается более пологий отрезок кривой, где увеличение затрат на 2 ед. уже не приводит к росту результата на 2 ед., результат увеличивается лишь на 1 ед., т.е. на данном отрезке эффективность снижается.

Этот отрезок кривой оканчивается точкой В - точкой, после прохождения которой любое увеличение затрат практически никак не влияет на увеличение результата и кривая становится почти параллельной оси абсцисс, поэтому точка В будет “точкой предельной эффективности”.

В процессе анализа нам необходимо прежде всего установить, в какой именно части кривой мы находимся. Если мы находимся на АБ, то нам необходимо срочно увеличивать затраты, а если на БВ - снижать их. В каждом случае мы будем стремиться к точке Б - точке наибольшей эффективности. Части кривой от нуля до точки А и от точки В до “плюс бесконечности” нужно всегда избегать.

*Поступила в редакцию 02.10.2008 г.*

## ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

© 2008 Е.Е. Жеребцова

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

© 2008 А.Н. Жеребцов

Прокуратура Самарской области

Рассмотрены теоретические проблемы организации института конституционного контроля, проанализировано правовое и функциональное значение конституционного контроля.

Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет охрану федеральной Конституции, гарантирует ее верховенство и высшую юридическую силу в общефедеральном масштабе. В свою очередь, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, возможность создания которых предусмотрена ст. 4 и ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предназначены обеспечивать верховенство и высшую юридическую силу конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в масштабе республики, области, края, автономии, города федерального значения; верховенство в отношении органов и должностных лиц названных субъектов Федерации и высшую юридическую силу в сравнении с иными законами и нормативными актами субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. В нашей стране органы конституционного контроля являются частью механизма нормативного конституционного контроля, направленного на обеспечение единства правового пространства, что вытекает из смысла Указа Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» от 10 августа 2000 г.<sup>2</sup> Единство правового пространства РФ - обусловленное Конституцией РФ состояние согласованности и соподчиненности правовых норм исходя из их юридической силы. Механизм обеспечения единства правового пространства должен включать завершение оформления законодательной базы по наиболее важным конститу-

<sup>1</sup> См.: *Овсепян Ж.И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990-2000 гг.). М., 2001. С. 5.

<sup>2</sup> См.: *Собрание законодательства РФ.* 2000. № 33. Ст. 3356.

ционно-правовым институтам РФ и ее субъектов; улучшение качества подготовки нормативно-правовых актов участниками нормотворческого процесса путем повышения их юридической квалификации и совершенствования нормотворческих технологий; введение в правовую практику элементов модельного нормативно-правового регулирования по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также по отдельным вопросам местного значения и др.<sup>3</sup> Значимое место в механизме обеспечения единства правового пространства занимает институт конституционного контроля, для всестороннего уяснения которого, как справедливо отмечает А.В. Зимин, следует разграничить понятия «охрана Конституции» и «защита Конституции», «конституционный надзор» и «конституционный контроль»<sup>4</sup>.

Актуальность исследования института конституционного контроля обусловлена тем фактом, что как в советский период, так и на современном этапе развития науки конституционного права существовало и существует множество точек зрения по поводу содержания терминов «правовая охрана» и «правовая защита конституционных положений». Например:

- по общему правилу, правовая охрана Конституции - это совокупность юридических средств, которые обеспечивают выполнение всех норм, установленных Конституцией, строгое соблюдение режима конституционной законности<sup>5</sup>;

<sup>3</sup> См.: *Сомов С.* Единство правового пространства // *Законность.* 2001. № 2. С. 14.

<sup>4</sup> *Зимин А.В.* Конституционный контроль в системе разделения властей: (теоретико-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12.

<sup>5</sup> См., например: *Курс советского государственного права / Под ред. Б.В. Щетинина, А.Н. Горшенева.* М., 1971. С. 99; *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 6; *Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина.* М., 1996. С. 85; *Головистикова А.Н.* Конституционное право России: Учебник / Под ред. Н.А. Михалевой. М., 2006. С. 138.

- В.В. Лазаревым и Т.Я. Хабриевой представлено более развернутое толкование содержания института правовой охраны Конституции. В частности, в самом широком смысле охрана Конституции, по их мнению, предполагает совокупность разнообразных мер по обеспечению действия Конституции (не только мер юридического характера, но и образовательного и воспитательного, экономического и политического плана). В свою очередь, в строго специальном (узком) смысле, под охраной Конституции следует понимать совокупность контрольно-надзорных полномочий и мер со стороны государственных органов, наделенных правом проверки содержания правовых актов и действий адресатов права на предмет их соответствия Основному закону<sup>6</sup>.

Относительно соотношения обозначенных выше терминов (“правовая охрана” и “правовая защита Конституции”) следует подчеркнуть, что охрана Конституции является профилактической (превентивной) деятельностью, препятствующей предупреждению нарушений конституционного порядка, а защита Конституции, в свою очередь, всегда предполагает реальные посягательства на конституционные правоотношения, “заключается в устранении конкретных (уже совершенных) нарушений конституционных норм”<sup>7</sup>.

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что среди конституционалистов отсутствует единство в понимании вопроса о соотношении дефиниций “конституционный надзор” и “конституционный контроль”. В частности, относительно данного коллизионного вопроса существуют следующие точки зрения. Понятия “конституционный надзор” и “конституционный контроль” исследуются:

- как идентичные термины<sup>8</sup>. Однако мы считаем подобный подход весьма спорным, поскольку конституционный надзор является способом обеспечения конституционной законности в области правовой охраны Конституции, который следует рассматривать как одно из условий эффективной защиты Конституции (т.е. имеет более узкую сферу проявления, чем контроль), а конс-

титудционный контроль (в отличие от надзора) включает в себя и охрану Конституции, и ее защиту при выявлении реальных посягательств<sup>9</sup>;

- как различные по своему содержанию термины. Так, В.В. Ефимова полагает, что контроль и надзор являются самостоятельными и различными по своей природе правовыми формами обеспечения законности, соотносящимися как целое и часть<sup>10</sup>. С.Э. Несмеянова, не отождествляя понятия “конституционный контроль” и “конституционный надзор”, между тем подчеркивает, что оба института направлены на достижение единой общей цели, выражающейся в обеспечении соответствия законодательства Конституции, ее верховенства и утверждения конституционной законности<sup>11</sup>;

- как явления, имеющие схожие и отличительные черты<sup>12</sup>.

Считаем, что именно третий подход, на основе которого будет проводиться дальнейшее исследование, является вполне мотивированным и целесообразным на современном этапе.

Как справедливо подчеркивает Т.В. Паршина, исследуя понятия и сущность контроля и надзора, “авторы определяют эти явления по-разному: как средство, фактор, форму, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т.д.”<sup>13</sup> При разграничении данных дефиниций нередко ученые указывают, что их основными отличительными признаками являются объем полномочий контролирующих и надзирающих органов<sup>14</sup>, а также характер принимаемых мер в случаях нарушений<sup>15</sup>. Например,

<sup>9</sup> См., например: *Холиков К.Н.* Становление и развитие института конституционного надзора в Таджикистане: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 1996. С. 13-14.

<sup>10</sup> *Ефимова В.В.* Контроль в арбитражном процессе как способ устранения судебных ошибок. Саратов, 2004. С. 12.

<sup>11</sup> *Несмеянова С.Э.* Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 30.

<sup>12</sup> См., например: *Беляев В.П.* Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // *Государство и право.* 2006. № 7. С. 31-42.

<sup>13</sup> *Паршина Т.В.* Судебный контроль за законностью правовых актов (общеправовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 16.

<sup>14</sup> См., например: *Авдеев М.П., Дмитриев Ю.А.* Основы теории конституционного права: Курс лекций. Т. 1. М., 2005. С. 239.

<sup>15</sup> См.: *Ломовцева М.Л.* Российская и американская системы конституционного судебного контроля: Сравнительно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 17.

<sup>6</sup> *Лазарев В.В., Хабриева Т.Я.* Охрана конституции и конституционных прав граждан: Лекция для слушателей 3-го фак. Акад. управления МВД. М., 1996. С. 3, 7.

<sup>7</sup> *Головистикова А.Н.* Указ. соч. С. 139.

<sup>8</sup> См.: *Нудель М.А.* Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. С. 7; *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 43-48; *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник. М., 1998. С. 148.

М.В. Баглай подчеркивает, что надзор сводится к наблюдению, которое позволяет указывать на ненадлежаще принятый акт или незаконный акт, при этом поднадзорный орган сам обязан отметить или изменить данный акт<sup>16</sup>, а контроль, по общему правилу, предполагает не указанную выше обязанность, а аналогичное право.

Конституционный контроль рассматривается учеными как:

- особый правовой институт, представляющий собой структурно-функциональную систему, которая состоит из писаной Конституции, объекта конституционного контроля, совокупности контрольных органов, а также субъектов, правомочных обращаться в контрольные органы<sup>17</sup>. Однако приведенное определение, на наш взгляд, содержит некоторые неточности. В частности, возникает вопрос: почему А.А. Проскурин акцентирует внимание только на писаных конституциях, ведь одним из юридических свойств конституции (независимо от ее формы) является ее правовая охрана и защита;

- специфическая функция (особое направление деятельности) компетентных государственных органов (Президента, парламента, правительства, органов судебной власти) по обеспечению верховенства конституционных предписаний в системе нормативных актов, их прямого и непосредственного действия в правовом регулировании деятельности жизни общества<sup>18</sup>, что традиционно рассматривается в качестве одного из признаков демократического государства. Наряду с подобным обеспечением конституционной законности, конституционный контроль также позволяют предупреждать издание неконституционных актов. По поводу последнего высказывания хотелось бы немного пояснить. В данном случае мы ведем речь о превентивном (предупредительном) конституционном контроле, который осуществляется судебными органами до принятия нормативного правового акта парламентом или после его принятия, но до подписания главой государства, т.е. до вступления в законную силу. Сторонники превентивного контроля считают, что

<sup>16</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и фак. М., 2003. С. 676.

<sup>17</sup> См.: Проскурин А.А. Перспективы развития конституционного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2006. С. 9.

<sup>18</sup> См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. М., 1998. С. 25.

подобный вид является наиболее совершенным и эффективным, поскольку:

- в действующем праве практически исключается возможность появления норм, не соответствующих Конституции;

- пресекаются нарушения конституционной законности;

- сохраняется престиж законодателя, фиксируются конституционные ошибки, конституционные правонарушения законодателя<sup>19</sup> и др.

При осуществлении данного вида конституционного судебного контроля наиболее целесообразной является проверка только тех положений, которые указываются в обращении к органам судебного конституционного контроля. Предварительный конституционный контроль применяется не только в Российской Федерации, но и осуществляется на территориях других государств, в том числе ряда стран СНГ. Так, согласно п. 1 ст. 72 Конституции Республики Казахстан Конституционный совет рассматривает до подписания Президентом Республики принятые Парламентом законы, а также рассматривает до ратификации международные договоры на соответствие их Конституции Республики Казахстан.

Разделяя в целом подход к конституционному контролю как к специфической функции компетентных государственных органов, В.П. Беляев уточняет цели контрольной деятельности. В частности, автор отмечает, что в широком смысле целями контроля являются охрана конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а также обеспечение законности и правопорядка в государстве в целом<sup>20</sup>. Исторически первыми органами, осуществляющими конституционный контроль, являлись высшие представительные учреждения - парламенты;

- совокупность определенных действий (т.е. непосредственно сама специализированная деятельность), с помощью которых осуществляется контроль за проведением в жизнь Конститу-

<sup>19</sup> См.: Витрук Н.В. Указ. соч. С. 156-157.

<sup>20</sup> Беляев В.П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15.

ции, других законов и актов, принимаемых в государстве;

- установленная законодательным путем специальная процедура по контролю за соответствием основному закону нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами и органами местного самоуправления.

В широком смысле основное назначение конституционного контроля состоит в выявлении нормативно-правовых актов и действий должностных лиц, не соответствующих Конституции, и в принятии необходимых мер по устранению выявленных противоречий.

С точки зрения сущности, конституционный контроль - это обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, конституционного взаимодействия властей по вертикали и горизонтали, защита прав и свобод человека и гражданина, а также создание "живого" конституционного права<sup>21</sup>.

Таким образом, относительно понятия конституционного контроля можно констатировать его многоаспектный характер.

Что касается такой разновидности конституционного контроля, как судебный конституционный контроль, то он является особым видом юрисдикционной деятельности, который заключается в проверке соответствия Конституции действующих нормативно-правовых актов, в том числе уровня муниципальных поселений. Особый характер судебного конституционного контроля выражается в том, что только судебные органы на основе своих особых конституционных полномочий вправе окончательно признать нормативно-правовой акт или его отдельные положения несоответствующими Основному закону и тем самым прекратить его действие. Как справедливо отмечает О.В. Брежнев, по характеру воздействия на конституционные правоотношения судебный конституционный контроль включает в себя реализацию полномочий, направленных:

- на разрешение конституционно-правовых споров;

- установление оснований для применения конституционно-правовой ответственности, проверку соблюдения конституционных требований при осуществлении государственно-правовых процедур, а также установление других юриди-

<sup>21</sup> См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов. М., 1998. С. 59.

ческих фактов возникновения, изменения или прекращения конституционных правоотношений<sup>22</sup>. Тем самым О.В. Брежнев фактически говорит о значимом элементе института конституционного контроля - его основных функциях, под которыми понимаются основные направления деятельности контрольных органов. К ним относятся:

- 1) политическая функция - выражается в том, что в случаях возникновения каких-либо противоречий между органами государственной власти органы конституционного контроля в пределах своих полномочий принимают решения, обеспечивающие политическую стабильность в обществе и государстве;

- 2) регулятивная функция - реализуется в двух направлениях:

- пресечении нарушений конституционной законности,

- создании новых правовых норм<sup>23</sup>;

- 3) охранительная функция - характеризуется применением к нарушителям конституционной законности мер государственного принуждения;

- 4) идеологическая функция - указывает на воздействие Конституции в плане отражения и формирования нравственного, политического и правового сознания народа, утверждение принципов национальной и религиозной терпимости<sup>24</sup>.

Нельзя не обратить внимания на то обстоятельство, что нередко ученые определяют функции конституционного контроля посредством полномочий контрольного органа. В этой связи хотелось бы привести несколько точек зрения. В частности, С.В. Боботов среди основных функций органов судебного конституционного контроля называет непосредственно сам контроль, защиту основных конституционных прав и свобод человека и гражданина, функцию контрбаланса<sup>25</sup>, а также адаптацию Конституции. Более широкий подход к основным функциям органов судебного конституционного контроля предложен М.А. Митюковым и А.М. Барнашовым. Авторы вполне справедливо отмечают, что к таковым функциям относятся:

<sup>22</sup> *Брежнев О.В.* Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 12.

<sup>23</sup> См.: *Киреева Е.Ю.* Конституционный Суд и конституционное судопроизводство: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1997. С. 11.

<sup>24</sup> См.: *Лазарев В.В., Хабриева Т.Я.* Указ. соч. С. 4.

<sup>25</sup> Речь идет о балансе властей, сдерживании ветвей власти в целях избежания узурпации власти.

- обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, ее исполнения всеми субъектами права;
- контроль за реализацией принципа разделения властей;
- защита основных конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- решение конституционно-правовых споров<sup>26</sup>.

Между тем считаем, что М.А. Митюковым и А.М. Барнашовым предложены не все функции органов судебного конституционного контроля. Полагаем, что если определять функции конституционного контроля посредством полномочий контрольного органа, то представляется весьма целесообразным выделить среди них также функцию толкования Конституции и правотворческую функцию<sup>27</sup>.

Завершая анализ сущности института конституционного контроля и не претендуя на его формулировку в целом, подчеркнем, что в широком смысле его следует рассматривать как особую специфическую функцию компетентных органов по обеспечению верховенства Конституции в иерархии правовых актов, ее прямого и непосредственного действия, осуществляемую в целях охраны конституционного строя и его основ, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, обеспечения нормального эффективного функционирования механизма государства, поддержания стабильности государственного устройства, обеспечения законности и правопорядка, а также эффективного функционирования всей правовой системы.

*Поступила в редакцию 03.10.2008 г.*

---

<sup>26</sup> Митюков М.А., Барнашов А.М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 33-34.

<sup>27</sup> Говоря о правотворческой функции органов конституционного контроля, мы имеем в виду, например, ч. 1 ст. 125 Конституции РФ, согласно которой Конституционному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам своего ведения.

## ЕЩЕ РАЗ О ЮРИДИЧЕСКОМ ЛИЦЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

© 2008 В.В. Болгова

кандидат юридических наук, доцент

Самарский государственный экономический университет

Рассмотрены теоретические проблемы определения содержания и функционального назначения категории “юридическое лицо публичного права”, показаны особенности ее использования в рамках различных национальных правовых систем.

Одним из направлений современных исследований в сфере определения особенностей субъектного состава публичных правоотношений являются разного рода предложения по уточнению используемой терминологии. Причины при этом называют разные: от чисто академических до прагматических. Особо стоит обратить внимание на дискуссию по проблеме введения в научный и практический оборот термина “юридическое лицо публичного права”.

По мнению В.Е. Чиркина, различия между режимами публичного и частного права настолько важны, что использование смежной терминологии в этих сферах приводит к неразрешимым теоретическим и практическим проблемам. В частности, обсуждая конструкцию юридического лица, автор говорит о необходимости ввести в научный и юридико-технический оборот категорию “юридическое лицо публичного права”<sup>1</sup>. Примерно в том же духе высказывается и А.В. Минашкин: “Целесообразно обсудить вопрос о необходимости разработки и принятия федерального закона о юридических лицах, подчиненных режиму публичного права, в котором установить единообразные правила создания и управления государственными учреждениями, осуществляющими управленческие функции”<sup>2</sup>.

Сама по себе конструкция юридического лица публичного права не нова. С.Н. Братусь, например, писал: “С точки зрения характера и значения своей деятельности не только в теории, но и в законодательстве юридические лица буржуазного права делятся на а) публичные и б) частные. Публичными юридическими лицами признаются государство, административно-территориальные образования, некоторые государственные

учреждения и так называемые публично-правовые корпорации (например, адвокатура). Частными юридическими лицами называют все иные общественные образования - корпорации и учреждения, деятельность которых не поднята до уровня деятельности, имеющей общегосударственное, публично-правовое значение”<sup>3</sup>.

Идея разделения юридических лиц на публичные и частные в европейском праве во многом связана с самим дуализмом права, терминологическая традиция приверженности которому сохраняется и сегодня. Об этом в свое время писал М.И. Кулагин: “Традиционная система юридических лиц в буржуазном праве строилась применительно к основным делениям буржуазного права и в первую очередь разделению буржуазного права на публичное и частное. Соответственно и юридические лица подразделялись прежде всего на публичные и частные или на юридические лица публичного и частного права”<sup>4</sup>.

Во Франции, например, исходят из того, что юридическими лицами публичного права по природе являются государство и административно-территориальные образования<sup>5</sup>. При этом иные организации и учреждения не имеют столь однозначно выраженной природы и могут выступать либо юридическими лицами публичного права, либо организациями частного права. Фактически различают два основных вида юридических лиц публичного права: юридические лица публичного права всеобщего призвания и специализированные юридические лица публичного права. Если нет прямого указания законодателя на природу организации, то она определяется судьей, исходя из следующих признаков: 1) происхождение уч-

<sup>3</sup> Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 62-63.

<sup>4</sup> Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо // Избр. произведения. М., 1997. С. 40.

<sup>5</sup> Портал французского права - <http://www.francejus.ru>.

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

<sup>2</sup> Минашкин А.В. Основы административно-правового статуса государственных учреждений // Право и экономика. 2003. № 1. С. 29.



реждения (если его основание является следствием закона или административного акта, чаще всего оно имеет публичный характер); 2) цель деятельности учреждения (если это цель всеобщего интереса, это признак публичной природы учреждения); 3) отношения между учреждением и администрацией или правительством (чем в большей мере они являются узкими, тем больше у учреждения шансов иметь публичную природу); 4) существование “прерогатив публичной власти” (как, например, полномочие принятия решений, которые обязательны для управляемых лиц). Если учреждение ими обладает, это чаще всего лицо публичного права.

Ни один из этих признаков не является определяющим: судья использует технику, называемую “пучок признаков” (т.е. присутствие многих признаков), чтобы определить природу учреждения.

Термин “юридические лица публичного права” используется в Гражданском уложении Германии (ГГУ), в котором подразд. 3 “Юридические лица публичного права” находится в структуре разд. 2 “Юридические лица” ч. 1 ГГУ, а данный подраздел включает в себя один параграф - § 89. В Конституции Греции 1975 г. также есть упоминание о юридических лицах публичного права.

Что касается российской правовой действительности, то помимо того, что проблема обсуждается в теории<sup>6</sup>, она получила развитие и на официальном уровне. В 2006 г. Минэкономразвития России была принята Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г., в п. 35 которой сформулирована перспективная задача ввести конструкцию юридического лица публичного права в российское законодательство<sup>7</sup>: “Назрела необходимость ввести в российское законодательство категорию юридического лица публичного права, существующую в большинстве правопорядков”. В соответствии с п. 11 Плана мероприятий по реализации концепции во II квартале 2008 г. должна быть осуществлена

<sup>6</sup> См., например: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права // Журн. рос. права. 2005. № 5. С. 16-26; *Он же.* Еще раз о юридическом лице публичного права // Журн. рос. права. 2006. № 5. С. 1-10; *Он же.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007; *Болдырев В.А.* О “юридических лицах” публичного права // Журн. рос. права. 2008. № 11. С. 127-134.

<sup>7</sup> Концепция развития корпоративного законодательства на период до 2008 г. // Закон. 2006. №9. С. 27.

разработка Концепции законодательства о публичных юридических лицах (в целях введения в российское законодательство категории юридического лица публичного права). Ответственность за исполнение возложена на Минэкономразвития России, Минфин России, ФСФР России.

Нам неизвестно, кто конкретно стал инициатором столь знаменательного акта, и, учитывая особенности российской юридической практики, его существование не означает, что категория “юридическое лицо публичного права” станет элементом российского законодательства, но все же обсуждение вопроса представляется важным.

В первую очередь хотелось бы обратить внимание на аргументацию потребности использовать термин “юридическое лицо публичного права”. На сегодняшний день в достаточно концентрированном виде она сформулирована В.Е. Чиркиным:

1. Юридическое лицо публичного права по своему происхождению и основному качеству - публично-правовое образование. Его “цивилистические” свойства, если они есть, не являются основными в его правовом статусе.

2. Юридическое лицо публичного права имеет особое целевое назначение (реализация не просто общих, а общественных интересов).

3. Юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной, муниципальной и общественной корпоративной власти (в последнем случае речь идет об общественных объединениях). Такие полномочия могут иметь и нормоустанавливающий, и распорядительный, и иной характер, но в самом широком понимании это управленческие полномочия. Они имеют дискреционный характер (чего не может быть у юридического лица частного права), т.е. решения юридического лица публичного права, принимаемые им (его органами) по усмотрению, но в пределах закона, распространяются на третьих лиц.

4. Юридические лица публичного права являются носителями прав и обязанностей публичного характера.

5. Юридическое лицо публичного права всегда имеет имущество (без материальной основы его деятельность вряд ли возможна). Вопрос об имуществе имеет вторичный, подчиненный характер по отношению к полномочиям (компетенции).

6. Юридическое лицо публичного права создается особым путем: не в порядке соглашения, учредительного договора и т.д., а на основе признания уже существующего явления (государство, давно возникшая община - муниципальное образование) или путем использования распорядительного порядка (создание некоторых публичных учреждений, например государственного банка, путем издания соответствующих нормативных актов).

7. Юридическое лицо публичного права не всегда имеет свой устав. Не всегда оно нуждается в государственной регистрации, но всегда создается и действует на основе определенного правового акта (актов).

8. Автономия юридического лица публичного права может быть довольно широкой (это определяется при его возникновении, создании), может быть узкой, но если это образование-орган - юридическое лицо (в отличие, скажем, от других органов государства), то определенная степень автономии всегда есть. По сравнению с юридическим лицом частного права такая автономия имеет ограниченный характер.

9. Ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер. Частноправовая ответственность, если она есть, всегда имеет менее важное значение.

10. В отличие от юридических лиц частного права в отношениях юридических лиц публичного права в той или иной мере и форме присутствует иерархическое начало. Оно связано с властными элементами характера юридического лица<sup>8</sup>.

Последовательно рассматривая приведенную аргументацию, хотелось бы сразу заметить, что никаких принципиальных возражений она не вызывает. Думается, что вряд ли найдется хоть один специалист, который будет отрицать специфику правового положения публично-властных образований. Более того, специфика положения таких организаций вызывает определенные проблемы в правоприменительной практике, которые нуждаются в решении. В частности: а) правоспособность таких организаций не связывается с моментом государственной регистрации, что противоречит положениям п. 3 ст. 49 ГК РФ; б) в гражданском обороте они выступают не только от своего имени, но и от имени публичного образования; в) действия таких лиц, порождающие имущественные права и обязан-

<sup>8</sup> См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журн. рос. права. 2005. № 5. С. 30.

ности, оцениваются то как сделки, то как административные акты, вследствие чего используются разные процессуальные средства реагирования на нарушения норм материального права; г) строгие условия действительности сделок таких субъектов, в частности, необходимость проведения торгов и иных обязательных организационных процедур, предшествующих заключению договоров<sup>9</sup>.

Однако даже с учетом названных специфических особенностей выделение юридических лиц публичного права в качестве самостоятельной классификационной группы юридических лиц представляется нецелесообразным.

В настоящее время, пройдя длительную эволюцию, категория "юридическое лицо" стала существенно цивилистической<sup>10</sup>. Г.Е. Авилов и Е.А. Суханов отмечают, что конструкция юридического лица рождена потребностями имущественного (гражданского) оборота и представляет собой не межотраслевую, а гражданско-правовую категорию<sup>11</sup>. Речь при этом идет не о сфере или широте использования<sup>12</sup>, а о функциональном назначении. Конструкция юридического лица позволяет минимизировать экономические риски участников гражданского оборота<sup>13</sup>. То есть речь идет именно о **конструкции**, а не просто о наименовании определенных участников общественных отношений<sup>14</sup>. Применительно же к публичным образо-

<sup>9</sup> См.: Болдырев В.А. Указ. соч. С. 132.

<sup>10</sup> Будет нелишним напомнить, что категория "юридическое лицо", по мнению большинства исследователей, вообще изначально формируется в публичном праве. Например, С. Муромцев приходит к справедливому выводу о том, что "искусственное олицетворение, или юридическое лицо, не было непосредственным производением гражданского права". Юридическое лицо возникает из публичного права. Оно было "формой, которая предназначалась для того, чтобы ввести в гражданский оборот имущественные интересы общин; в этом состоял главный интерес этого понятия для публичного права" (см.: Муромцев С. Гражданское право Древнего Рима: Лекции. М., 1883. С. 644; Герваген Л. Развитие учения о юридическом лице. СПб., 1988. С. 10).

<sup>11</sup> Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном российском гражданском праве // Вестн. гражданского права. 2006. №1. Т.6. С.15.

<sup>12</sup> В.Е. Чиркин, например, справедливо замечает, что сегодня термин используется для обозначения статуса федеральных министерств, служб, агентств, территориальных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов федерации, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты и др. (см.: Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права. С. 1).

<sup>13</sup> См.: Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. М., 2002. С. 45.

<sup>14</sup> Не случайно все публичные организации именуются и юридическими лицами, и государственными органами.

ваниям она используется весьма условно, как раз с учетом их специфики.

Так, согласно ст. 124 ГК РФ, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. К данным субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Буквальное толкование указанных положений закона приводит к следующим выводам. Во-первых, законодатель не рассматривает территориальные образования как юридические лица, а лишь предусматривает возможность применения к ним правил о юридических лицах. Во-вторых, использование такой правовой фикции не означает, что особенности статуса данных образований не учитываются и не применяются. По сути, законодатель прямо определил приоритет специальных правил (в том числе публично-правовых) по отношению к данным образованиям.

Отражает законодатель и специфику участия в гражданском обороте государственных органов и органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 125 ГК РФ они действуют от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По сути, выполняют функцию представительства в соответствии с законом и собственного интереса не имеют. *Модель юридического лица для них также используется в юридико-технических целях для облегчения правового регулирования отношений таких субъектов с другими участниками гражданского оборота.*

Верная, на наш взгляд, конструкция, использована в ст. 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В соответствии с ч. 6 ст. 4 Закона законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, име-

ет гербовую печать. Очевидно, что "обладать правами юридического лица" вовсе не означает "быть юридическим лицом". Правовой статус субъекта, обладающего правами юридического лица, отличен от правового статуса юридического лица. Для последнего должна быть найдена соответствующая организационно-правовая форма. Для субъекта, лишь обладающего правами юридического лица, но юридическим лицом не являющегося, это не обязательно. Не случайно законодатель не делает специальных оговорок относительно организационно-правовой формы министерств, агентств, служб и т.д. Опасения некоторых авторов<sup>15</sup> по поводу проблем, которые якобы могут в связи с этим возникать в юридической практике, на наш взгляд, излишни.

Аргументируя необходимость введения категории "юридическое лицо публичного права" в российскую практику, специалисты сегодня ссылаются на практику европейских государств, забывая при этом и сознательно упуская следующие моменты. В первую очередь, в западном праве конструкция юридического лица публичного права во многом сохраняется как дань определенной терминологической традиции, не оказывая реального влияния ни на цивилистическую практику, ни на теорию. Не случайно, например, в упомянутом нами ГГУ о юридическом лице публичного права только один параграф, весьма и весьма усеченного содержания! А.В. Венедиктов в свое время писал по этому поводу: "Когда буржуазные кодексы устанавливали те или иные положения о юридических лицах публичного права, они подходят к ним как к участникам гражданского оборота, т.е. как к носителям гражданской правоспособности, иными словами, - как к юридическим лицам именно гражданского права"<sup>16</sup>. В том же духе высказывался и С.Н. Братусь: "Характерно, что буржуазные ученые, защищающие деление юридических лиц на публичные и частные, не находят убедительных доводов для обоснования полезности и необходимости такого деления с точки зрения гражданского права"<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> См., например: *Кротова Е.А.* Тенденции развития публичного права в современной России: теоретико-методологический и технико-юридический аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 8.

<sup>16</sup> *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. С. 646.

<sup>17</sup> *Братусь С.Н.* Указ. соч. С. 63.

Кроме того, хотелось бы еще раз отметить, что в странах романо-германского права дуализм в праве нашел отражение не только в теоретических конструкциях, но и в реальных элементах законодательства и юридической практики. Например, во Франции разграничение юридических лиц приводит к тому, что в системе правового регулирования юридические лица публичного права получают особую защиту, располагают привилегиями, имеют различные возможности, но также и обязанности.

1. На имущество таких лиц невозможно обращение взыскания. Исполнительное производство в отношении него не может быть реализовано. Также лица публичного права не могут быть объектом процедур судебного восстановления платежеспособности или производства по ликвидации имущества в случае несостоятельности. Впрочем, юридические лица публичного права могут нести уголовную ответственность только при соблюдении особых условий. Также в отношении них исключаются некоторые санкции (прекращение деятельности юридического лица, запрет осуществлять некоторые виды деятельности и т.д.).

2. Юридические лица публичного права имеют, когда они оснащены публичной бухгалтерией, привилегию взыскивать свои долги путем “исполнительного документа” (этот акт, который сам является исполнимым, освобождает субъектов публичного права от обязанности обращаться к судье, чтобы защищать их права). Кроме того, они получают специфическое средство погашения своих долгов: четырехлетнюю исковую давность (*prescription quadriennale*).

3. Качество юридического лица публичного права открывает следующие возможности: его сотрудники могут быть чиновниками; его имущество может обладать режимом **публичного имущества**; работы по недвижимости, осуществляемые за его счет, могут быть **публичными работами**; договоры, которые он заключает, могут быть **административными договорами** (в этих четырех случаях необходимы другие условия, чтобы мы имели дело с чиновниками, публичным имуществом, **публичными работами** или **административным договором**. Но первым условием является то, что его существование означает наличие юридического лица публичного права).

4. Финансовое управление юридическими лицами публичного права, обладающими публич-

ной бухгалтерией, подчинено очень ограничивающим правилам бухгалтерского учета публичных финансовых организаций и различному контролю, осуществляемому государственными учреждениями (как, например, Счетная палата).

5. В отличие от субъектов частного права, юридические лица публичного права не могут обращаться в арбитраж. Кроме того, и особенно, судьей, компетентным для разрешения споров, стороной или сторонами которых являются юридическое лица публичного права, является, как правило, административный судья<sup>18</sup>.

Как известно, в России не создано специальной системы юрисдикции, рассчитанной на дела, вытекающие из публичных правоотношений. Не создана и специальная система средств защиты прав имущественных публичных субъектов, т.е. дуализм в праве фактически не перешел на инструментальный уровень. Можно сказать, что предполагаемое использование категории “юридическое лицо публичного права” в этом смысле окажется элементом для нашей системы чужеродным, дестабилизирующим систему гражданско-правового регулирования статуса производных субъектов права.

Вызывает серьезные возражения и тот факт, что термин “юридическое лицо публичного права” предполагается для обозначения статуса весьма разнородных образований. В п. 35 Концепции, например, указывается, что данная категория должна охватить собой те юридические лица, которые действуют от имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и (или) в публичных интересах, но не являются органами государственной власти или местного самоуправления. Это организации, создаваемые в различных общественно значимых целях и наделенные хотя бы в некоторой степени властными полномочиями (например, агентство по страхованию вкладов). Такие юридические лица должны обладать целевой правоспособностью, а возможность осуществления ими предпринимательской деятельности должна быть специально оговорена законом. Во-первых, из подобной классификационной системы вообще выпали общественно-территориальные образования и государственные органы, а ведь они являются участниками гражданского оборота и предпринимательской деятельности. Более того, государ-

<sup>18</sup> Auby J.B. La notion de personne publique en droit administratif. Thèse, Bordeaux, 1979.

ственные органы сегодня уже имеют статус юридического лица. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона “О Центральном банке (Банке России)” от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 12 июня 2006 г.)<sup>19</sup> Центральный банк является юридическим лицом. Пункт 11 Постановления Правительства РФ “Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе” от 30 сентября 2004 г. № 506 устанавливает, что ФНС и ее структурные подразделения являются юридическими лицами. Во-вторых, Концепция увязывает статус юридического лица публичного права с публичным интересом, что представляется нецелесообразным.

Резюмируя наши рассуждения по поводу концепции юридического лица публичного права, отметим, что особенности участия некоторых юридических лиц, учрежденных публичными образованиями, в обязательственных, вещных или организационных отношениях, в том числе и в случаях, когда они действуют от имени публичных субъектов, не следует считать предопределяющими появление в соответствующей правовой системе конструкции юридического лица публичного права, тем более, что подобные особенности в разной степени характерны для различных категорий названных субъектов<sup>20</sup>.

*Поступила в редакцию 04.10.2008 г.*

<sup>19</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>20</sup> См.: Болдырев В.А. Указ. соч. С. 134.

## ВТОРИЧНЫЙ ЗАЛОГ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ПЛАТЕЖЕСПОСОБНОГО СПРОСА НАСЕЛЕНИЯ В ИПОТЕЧНОМ КРЕДИТОВАНИИ

© 2008 В.А. Савинова

Самарский государственный экономический университет

Рассматривается сущность вторичного залога и необходимость его использования в качестве обеспечения вновь полученного кредита. Представлена оценка развития залоговых и перезалоговых отношений в дореволюционной России, имевшей богатый опыт развития ипотечного кредитования.

Развитие ипотечного кредитования приводит к появлению значительного разнообразия кредитных ипотечных продуктов, направленных на самые различные слои населения, учитывающих дифференцированный подход к доходам населения и в связи с этим сегментирующих заемщиков.

Несмотря на все разнообразие рынка, почти все кредитные организации требуют от клиента оплату первоначального взноса в размере как минимум 10% от стоимости недвижимости либо предоставляют под залог недвижимости кредит в сумме не более 80% ее рыночной стоимости. Кризис ипотечного рынка США оказал существенное влияние на развитие ипотечного кредитования в России. В настоящее время доля кредита в стоимости залога составляет, как правило, 70%.

Данная мера является не чем иным, как политикой ограничения рисков. С одной стороны, оплата первоначального взноса позволяет оценить действительность намерений клиента и его относительную платежеспособность. С другой стороны, превышение стоимости заложенного имущества над суммой кредита соответствует принципу кредитования, который характеризуется достаточностью обеспечения. Такое превышение позволяет банкам застраховаться от риска неплатежеспособности должника и дополнительных потерь в случае обращения к процедуре взыскания на заложенное имущество.

В практической деятельности банков стоимость имущества в обеспечении традиционно превышает размер кредитного портфеля по ипотечным кредитам в среднем примерно на 25-40% и более. Это позволяет кредитным организациям гарантированно защититься от рисков, но имеет некоторые отрицательные черты как для самих организаций, так и для заемщиков. Если говорить о банках, то существенный размер превышения обеспечения над суммой кредита можно исполь-

зовать, дополнительно разместив под обеспечение этой стоимости ресурсы, т.е. можно осуществить вторичное кредитование, увеличив размер активов, а следовательно, параметры финансового потока. Для заемщика такое превышение является неэффективным использованием залоговой стоимости, он также мог бы получить дополнительно денежные средства под это обеспечение и использовать их, в том числе на рефинансирование ранее полученного кредита.

Следует отметить, что в странах с развитой рыночной экономикой собственники жилья в дополнение к своему первому залогу могут вторично закладывать имущество на более короткий срок, что также определяется как залог недвижимости с целью монетизации роста стоимости жилья.

В России в настоящее время собственник может заложить свое имущество де-факто в момент его приобретения. Кредитные документы, а также условия кредитных договоров вводят запрет на использование последующей ипотеки, основной причиной чего является в первую очередь несовершенство правовых отношений регистрации залога.

В то же время Федеральный закон Российской Федерации "Об ипотеке (залоге недвижимости)"<sup>1</sup> (далее - Закон об ипотеке) устанавливает достаточно важное для экономического оборота положение, согласно которому заложенное по договору об ипотеке имущество может быть при определенных условиях заложено более одного раза: имущество, заложенное по договору об ипотеке в обеспечение исполнения одного обязательства (предшествующая ипотека), может быть предоставлено в залог в обеспечение исполнения другого обязательства того же или иного должника тому

<sup>1</sup> Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ (в ред. от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ) // Собр. законодательства РФ. 1998. № 29.

же или иному залогодержателю (последующая ипотека). Очередность залогодержателей устанавливается на основании данных Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о моменте возникновения ипотеки.

Подобные нормы имеют место также в Гражданском кодексе РФ<sup>2</sup>.

Целесообразность и значимость последующей ипотеки не вызывают сомнений, ибо недвижимое имущество является наиболее востребованным и надежным видом залоговых обязательств. Возможность практического использования последующей ипотеки обосновывается тем, что внесение данных о каждом обременении в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется в строго определенной очередности в соответствии с датами поступления всех документов в регистрирующий орган.

В целях снижения рисков, связанных с использованием ипотеки, закон предусматривает необходимость предупреждения залогодержателей о предшествующей и последующей ипотеках. Так, ст. 44 Закона об ипотеке рассматривает это положение следующим образом: залогодатель обязан сообщать каждому последующему залогодержателю до заключения с ним договора о последующей ипотеке сведения обо всех уже существующих ипотеках данного имущества. Невыполнение залогодателем этой обязанности дает залогодержателю по последующему договору право потребовать расторжения договора и возмещения причиненных убытков, если не будет доказано, что он мог получить необходимые сведения о предшествующих ипотеках из данных об их государственной регистрации.

Кроме того, Закон об ипотеке устанавливает обязанность залогодателя незамедлительно уведомлять каждого из залогодержателей по предшествующим ипотекам о заключении договоров последующей ипотеки и по их требованию сообщать существенные условия таких договоров.

Таким образом, законодательство направлено на защиту прав залогодержателей, предоставляя им возможность отслеживать последующие обременения имущества, которые могут оказать влияние на отношения, вытекающие из предшествующих договоров.

<sup>2</sup> Закон РФ "О залоге" от 29 мая 1992 г. № 2872-1 (в ред. от 19 июля 2007 г. № 197-ФЗ). Ст. 342.

Из-за сложности правового характера рассматриваемого вопроса в научных источниках можно встретить мнения о том, что при неоднократном использовании одного и того же обеспечения в случаях ненадежности плательщиков объем выпущенных закладных может оказаться больше реального обеспечения. Разделяя подобные опасения, тем не менее отметим, что законодательством рассматриваются упреждающие меры, состоящие в том, что заключение последующего договора об ипотеке, предусматривающего составление и выдачу закладной, не допускается<sup>3</sup>. Следовательно, Закон подтверждает, что закладная выдается только при первоначальной ипотеке.

Важнейший блок вопросов рассмотрен в ст. 46 Закона об ипотеке. Она посвящена вопросам удовлетворения требований залогодержателей по предшествующей и последующей ипотекам.

Требования залогодержателя по последующему договору об ипотеке удовлетворяются из стоимости заложенного имущества с соблюдением требований о наличии у залогодержателя по предшествующему договору об ипотеке права преимущественного удовлетворения своих требований.

На практике возможен следующий случай. В связи с невыполнением должником своих обязательств по кредитному или иному договору, выполнение которых обеспечивается последующим договором об ипотеке, имеются основания для обращения взыскания на заложенное имущество. Однако должник по кредитному или иному договору, выполнение которых обеспечивается предшествующим договором об ипотеке, надлежащим образом выполняет свои обязанности по договору, и оснований для обращения взыскания на заложенное имущество не имеется. По сути, возникает конфликт интересов залогодержателей одного и того же имущества. Представляется верным подход к решению отмеченной проблемы, представленный в Законе об ипотеке: в случае обращения взыскания на заложенное имущество по требованиям, обеспеченным последующей ипотекой, одновременно может быть потребовано досрочное исполнение обеспеченного ипотекой обязательства и обращено взыскание на это имущество и по требованиям, обеспеченным предшествующей ипотекой, срок предъявления

<sup>3</sup> Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)".

которых к взысканию еще не наступил. Если залогодержатель по предшествующему договору об ипотеке не воспользовался этим правом, то имущество, на которое обращено взыскание по требованиям, обеспеченным последующей ипотекой, переходит к его приобретателю обремененное предшествующей ипотекой.

Таким образом, обременение имущества в пользу залогодержателя по предшествующей ипотеке не прекращается, а следует за заложенным имуществом согласно одному из основных признаков вещных прав - праву следования.

Закон рассматривает и противоположный случай, когда имеются основания для обращения взыскания только на предыдущую ипотеку.

В случае обращения взыскания на заложенное имущество по требованиям, обеспеченным предшествующей ипотекой, допускается одновременное обращение взыскания на это имущество и по требованиям, обеспеченным последующей ипотекой, срок предъявления которых к взысканию еще не наступил. Требования, обеспеченные последующей ипотекой, не подлежат досрочному удовлетворению, если для удовлетворения требований, обеспеченных предшествующей ипотекой, достаточно обращения взыскания на часть заложенного имущества.

Таким образом, учитывая, что права залогодержателей тесно взаимосвязаны, в целях их практической реализации Закон об ипотеке предусматривает два условия.

1. Если для удовлетворения требований кредитора - залогодержателя по предшествующей ипотеке достаточно обращения взыскания на часть заложенного имущества, то обращение взыскания на предмет залога в целом не осуществляется.

2. Кредитор, который намерен предъявить свои требования по взысканию, должен до этого момента уведомить об этом кредитора - залогодержателя по последующей ипотеке.

В Законе устанавливается очередность удовлетворения требований залогодержателей (кредиторов) и закрепляется неравенство правового, а следовательно, и экономического положения залогодержателей по последующей и предыдущей ипотекам.

Законодательное оформление рассматриваемые вопросы получили в Древней Греции посредством ведения специальных ипотечных книг. Важная роль записей залогов в ипотечных книгах обус-

ловлена тем, что они обеспечили "рождение" юридически оформленного права залогодержателей. Основу отношений залогодержателей составлял принцип старшинства, согласно которому устанавливался порядок удовлетворения требований кредиторов данным имуществом. Он играл важную роль, поскольку позволял юридически упорядочить взаимоотношения между кредиторами и служил обеспечением перезалоговых отношений, которые способствовали более эффективному использованию залоговой стоимости имущества и рефинансированию обязательств заемщика.

Принцип старшинства был перенесен в европейские страны из римского права. На одном из этапов развития ипотеки в римском праве появились так называемые субординированные ипотеки. Их различали по времени и по виду.

Так, принцип действия ипотек, субординированных по времени, гласил: "Кто первый по времени, тот сильнее в праве".

В зависимости от вида ипотеки они составляли следующую субординацию:

- 1) ипотеки по закону, которые рассматривались как фискальные;
- 2) ипотеки, оформленные официальными документами;
- 3) ипотеки, оформленные частными документами;
- 4) ипотеки, оформленные простыми соглашениями.

Ипотека, ранжированная по виду, всегда была наиболее приоритетной. Лишь после установления ранга ипотеки, ее ранжировали по времени.

Таким образом, последующий залог имущества был достаточно распространенным явлением уже в римском праве.

В дореволюционной России развитие ипотечного кредитования и вторичного залога на протяжении шести веков также имело свои особенности.

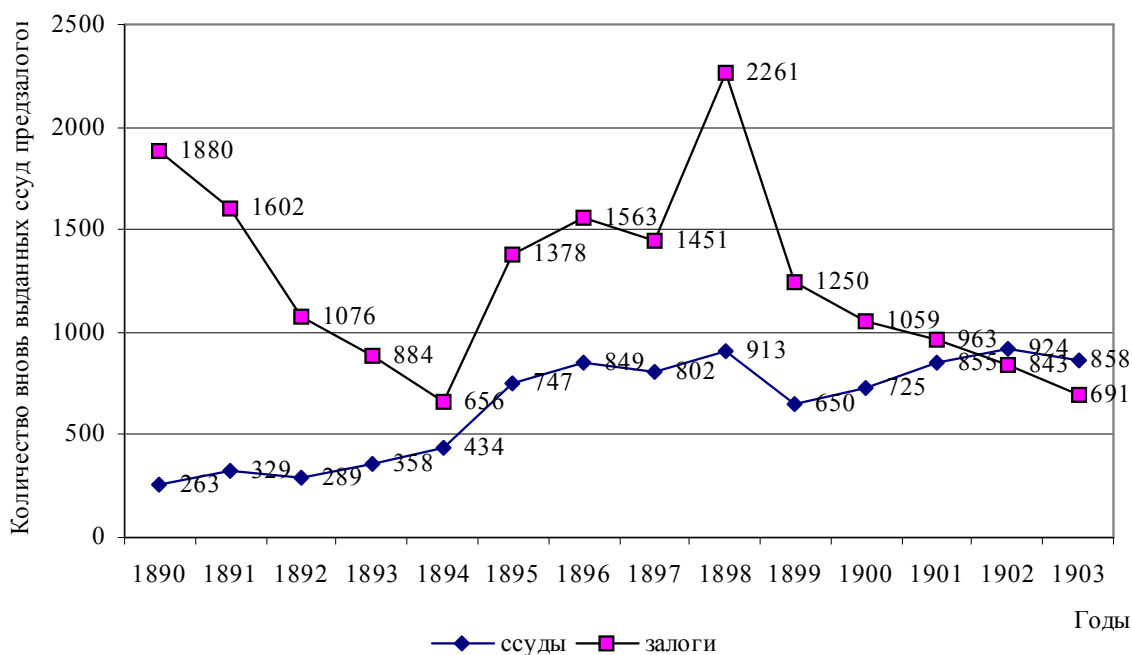
Ипотечное кредитование было первым на Руси видом кредитования. Уже в XIII-XIV вв. одновременно с правом частной собственности на землю в России возник заклад, но долгое время он существовал фактически без законодательного оформления. В XV в. уже упоминается о возможности перезаклада, а также появились оговорки о том, что имение не заложено в другие руки.

Быстрое развитие ипотечного кредитования сопровождалось ростом залоговых обязательств.



К началу 1892 г. во всех банках было заложено 97 573 имения в 45 067 378 десятин, что составляло 39% всей площади частного землевладения в России, оцененных в 2116 млн. руб. Постепенно возрастая, число заложенных имений к 1903 г. достигло 173 310 в 58 807 099 десятин (49%), оцененных в 3650 млн. руб. Под них выдано ссуд на сумму 2100 млн. руб., остаток долга к 1903 г. равнялся 1973 млн. руб.

На рисунке представлены данные, характеризующие динамику рассматриваемых процессов.



\* Иванов В.В. Все об ипотеке. М., 2000. С. 10.

Показатели свидетельствуют, что в целом число новых залогов сокращается и в то же время число и сумма перезалогов растут: в 1890 г. они составляли 12% общего числа ссуд и 13% всей выданной банком суммы, в 1903 г. — 55 и 73%, соответственно.

Таким образом, можно говорить о широком использовании схемы вторичного залога недвижимости, которая позволяла мобилизовывать земельные ресурсы и осуществлять рефинансирование ранее выданных кредитов под залог недвижимости. Современная российская система ипотечного кредитования находится на начальном этапе своего развития и основана на принципах классической ипотеки. Несмотря на то что законодательство предусматривает использование вторичного залога тем же или другими кредито-

рами, на сегодня доля таких сделок ничтожно мала.

В целях обоснования возможности использования последующей ипотеки проведено исследование залоговых операций на примере одного из крупных коммерческих банков (табл. 1).

Анализируя представленный материал, можно сказать, что среди ипотечных сделок встречаются как сделки со стандартным соотношением суммы кредита к стоимости залога (0,60-0,75), так и сделки с превышающим и более низким соотношением.

Наибольший удельный вес занимают операции, характеризующиеся отношением, близким к стандартному (0,76-0,85), их доля составляет около 32% в кредитном ипотечном портфеле. Уступают им сделки с коэффициентом 0,65-0,75, занимающие около 18%, и далее с коэффициентом 0,55-0,65, доля которых составляет почти 16%.

Если говорить о соотношении меньшем, то доля таких кредитов также имеет достаточный вес для того, чтобы можно было затрагивать поднятую тему. 13% сделок обеспечены залогом, почти в 2,5 раза превышающим по стоимости сумму кредита: соотношение составляет примерно 40%, причем кредитных сделок с коэффициентом, меньшим 0,65, насчитывается около 40,5%, а с коэффициентом, меньшим 0,55, почти 15,5% (табл. 2).

Таблица 1. Структура соотношения суммы кредита и стоимости заложенного имущества\*

Отношение суммы кредита к стоимости заложенного имущества, долей (округл.)	Доля сделок в общем количестве сделок, %	Сумма накопленных частот, %
0,0-0,05	0,35	0,35
0,06-0,15	1,64	1,99
0,16-0,25	2,58	4,57
0,26-0,35	4	8,57
0,36-0,45	6,94	15,51
0,46-0,55	9,17	24,68
0,56-0,65	15,88	40,56
0,66-0,75	18,11	58,67
0,76-0,85	32,23	90,9
0,86-0,90	9,05	99,95
Итого	100	

\* Рассчитано по данным учета банка.

Таблица 2. Параметры кредитного портфеля по выборке\*

Показатель	Сумма кредита, тыс. руб.	Стоимость, тыс. руб.	Отклонение	
			Сумма, тыс. руб.	%
Среднее значение	2363	4332	1968	45,0
Медиана	1525	2434	742	30,0
Максимальное значение	92 050	15 100 000	1 480 000	97,0
Минимальное значение	250	410	76	18,0
Мода	1315	2630	1315	0,5

\* Рассчитано по данным учета банка.

Данный анализ позволяет сделать вывод о том, что в целом обеспечение кредитного портфеля намного превышает его параметры и создает прочную защиту от рисков.

Еще больше данное предположение подтверждает сделанная выборка из кредитного портфеля в объеме 850 сделок. Обобщенные данные позволяют говорить о том, что в среднем превышение стоимости залога над суммой кредита составляет 45%, а у половины сделок данный показатель равен почти 30%. Отсюда можно сделать вывод, что существует возможность вторичного кредитования под залог той же недвижимости, позволяющая без ущерба для банка увеличивать объем размещенных ресурсов, прибыльность операций, финансовый поток и в це-

лом более эффективно использовать залоговую стоимость.

Таким образом, совершенствование законодательной базы в части порядка регистрации последующих ипотек, механизма взаимодействия кредиторов при использовании перезалоговых операций, механизма страхования рисков, процедуры удовлетворения требований залогодержателей-кредиторов позволит увеличивать объемы ипотечного кредитования, более эффективно использовать залоговую стоимость недвижимости и повышать платежеспособный спрос населения, а также распределять риски между кредиторами и в значительной степени способствовать развитию системы рефинансирования ипотечного кредитования.

Поступила в редакцию 02.10.2008 г.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЛОЖЕНИЯ НДС ЭКСПОРТНЫХ ОПЕРАЦИЙ НАУКОЕМКИХ ОТРАСЛЕЙ В КОНТЕКСТЕ ОБЩИХ ПРОЦЕССОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

© 2008 М.О. Козырев

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова

В статье анализируется вопрос решающей роли НДС в системе косвенных налогов, а также использования особенностей обложения налогом на добавленную стоимость как для стимулирования развития отечественной экономики, так и для совершенствования инструментов и методологии российской налоговой системы. В частности, предлагается дифференцированный подход, сочетающий принципы равенства субъектов налогообложения и единства налоговой системы с принципами приоритетов публичных интересов перед частными и предоставления налоговых льгот хозяйствующим субъектам стратегически важных для государства направлений экономической деятельности.

Налог на добавленную стоимость является одним из видов косвенных налогов, это один из налогов с оборота. Специфика НДС, как одного из оборотных налогов, заключается в том, что он взимается с добавленной стоимости, в отличие от “классических” косвенных налогов с оборота (налога с продаж).

Обложение НДС направлено на реализацию принципа нейтральности налогообложения и подразумевает единые условия обложения. Однако данное правило предусматривает исключения. Так, в практике взимания НДС некоторых стран применяется несколько видов льгот по НДС (подобная классификация предложена, в частности, в работе Н.И. Сидоровой<sup>1</sup>):

- 1) пониженная ставка по товарам первой необходимости;
- 2) нулевая ставка по экспорту;
- 3) полное освобождение от налога;
- 4) установление необлагаемого порога для малого бизнеса.

Специфика НДС отражается в последствиях применения льгот в виде нулевой ставки и полного освобождения. При использовании льготы в виде нулевой ставки налогоплательщики имеют право на возмещение НДС по приобретенным товарам (работам, услугам) и право на выставление в счетах-фактурах НДС по реализованным товарам (работам, услугам), что благоприятствует их спросу. При использовании льготы в виде полного освобождения от НДС налогоплательщики не имеют права на возмещение НДС по приобретению и выставлению соответственно в счетах-фактурах НДС по реализации (по другим на-

логам, например, НДСФЛ, налог на прибыль организаций, не было бы различий в последствиях использования этих же льгот).

Таким образом, налогообложение по нулевой ставке отличается от освобождения от уплаты налога тем, что в последнем случае отсутствует возмещение входного НДС, и именно налогообложение по нулевой ставке наиболее выгодно для налогоплательщика. Подобный вид льгот обычно применяется в отношении экспорта продукции. Согласно принципу страны назначения налог не уплачивается со всей экспортируемой добавленной стоимости, произведенной как самим экспортером, так и поставщиками его внутренних приобретений, учитываемых в цене экспортной продукции. С точки зрения экономической теории, “освобождение экспорта от косвенных налогов, как полагают, должно приводить к выравниванию производственных (без учета налогов) цен конкурирующих товаров по минимальной цене на мировом рынке, независимо от местоположения производителя, что будет способствовать росту эффективности производства за счет минимизации предельных издержек”<sup>2</sup>.

Для национальной экономики целесообразность предоставления налоговых льгот по НДС при экспорте вытекает из целей и задач регулирования внешнеэкономической деятельности (стимулирование экспорта, повышение конкурентоспособности отечественных производителей на мировых рынках). По мнению Н.И. Сидоровой, “предоставляемые льготы по НДС экономически обоснованы. Нулевая ставка по экспорту во

<sup>2</sup> Олейник С.П. Избыточность полномочий налоговой функции как лимитирующий фактор роста внешнеторговой активности при экспорте // Финансы и кредит. 2006. № 15. С. 47.

<sup>1</sup> Сидорова Н.И. Специфика и функции НДС // Финансы. 2008. № 2. С. 37.

всех странах предоставляется с целью обеспечения конкурентоспособности продукции на мировом рынке, т.к. взимание НДС могло бы увеличить цены экспортируемых товаров”<sup>3</sup>. Ю. Черевань также подчеркивает, что “любое правительство, которое хочет помочь собственным экспортерам, сталкивается с проблемой создания такой системы, при которой из себестоимости экспортируемых товаров были бы исключены внутренние налоги с оборота... Во всех странах-экспортерах действует механизм, позволяющий национальным экспортерам использовать в производстве товары, закупленные на внутреннем рынке без уплаты или с возмещением внутренних налогов с оборота, что обеспечивает ценовую конкурентоспособность экспортируемых товаров на мировых рынках”<sup>4</sup>.

Заметим, что льгота по НДС при экспорте является достаточно существенной. Например, из общей суммы льгот по таможенным платежам (включая налоги по внешнеэкономическим сделкам) более 2/3 составляют льготы по НДС (остальное - льготы по ввозной таможенной пошлине, вывозной таможенной пошлине, по акцизам)<sup>5</sup>.

В то же время существующий порядок предоставления налоговых вычетов при экспорте вызывает критические мнения среди ряда отечественных ученых. Как правило, это связано с незаконным возмещением НДС на основании схем с использованием “фирм-однодневок”. В литературе акцентируется внимание на том, что “основная масса правонарушений в области взимания НДС приходится на завышение вычетов и возвратов налога. Применение откровенно криминальных схем на вычете и возврате НДС стало повсеместным явлением. Данные махинации проводятся через спокойно существующие фирмы-однодневки, зарегистрированные на подставных лиц”<sup>6</sup>. Приводятся данные, что “в результате необоснованных вычетов НДС бюджет ежегодно теряет до трети поступлений НДС”<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Сидорова Н.И. Специфика и функции НДС. С. 37-38.

<sup>4</sup> Черевань Ю. Налоговые механизмы стимулирования экспорта // *Вопр. экономики*. 2007. № 3. С. 137-138.

<sup>5</sup> Пансков В. Формирование доходов федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности: коллизии законодательного обеспечения и пути их разрешения // *Рос. экон. журн.* 2003. № 1. С. 23.

<sup>6</sup> Масленникова А.А. Налог на добавленную стоимость. Правовая и экономическая сущность // *Финансы*. 2005. № 1. С. 28.

<sup>7</sup> Игнатов А.В. Реформа НДС: поиск оптимального решения // *Финансы*. 2004. № 10. С. 35.

Однако проблема незаконных вычетов связана, на наш взгляд, с вопросами администрирования НДС, налогового контроля. Необходимость вычетов для “законопослушных” хозяйствующих субъектов не подлежит сомнению. Напротив, именно на них обычно отражается ужесточение налоговых процедур. В принципе налоговый вычет экспортерам вытекает из специфики регулирования внешнеэкономической деятельности и, несмотря на “текущие потери” бюджетных доходов, обоснован, в частности, для среднесрочной и долгосрочной перспективы государственной политики. Рассматривая конфликт между бизнесом и государством по вопросу возмещения НДС при экспорте, С.П. Олейник делает вывод, что “в данном случае интерес одной стороны - государства - представлен стойким нежеланием его фискальных институтов уменьшать доходную часть бюджета за счет предоставления возмещения даже на законных основаниях, руководствуясь примитивным пониманием действия в государственном интересе как - “чем больше, тем лучше” и оправдывая свои действия потенциальной опасностью мошенничества”<sup>8</sup>. По его мнению, “именно государство, статусно обязанное любить национальный бизнес или, по крайней мере, не мешать ему в освоении заморских рынков, на практике действиями своих институтов создает серьезные препятствия на этом пути... Одна из таких проблем лежит в налоговой сфере и связана с обязательствами в отношении внутренних косвенных налогов по операциям реализации товаров на экспорт”<sup>9</sup>.

На наш взгляд, обложение НДС внешнеэкономических операций должно учитывать не только фискальную, но и регулирующую функцию налогообложения. Не случайно в литературе подчеркивается, что “НДС и акцизы... выполняют специфическую для таможенной пошлины функцию регулятора внешнеэкономической деятельности”<sup>10</sup>. Тем более, что, несмотря на существенное увеличение вычетов НДС по экспорту, общий объем фискальных поступлений существенно растет в последнее время - доля налоговых платежей от экспортно-импортных операций (ввоз-

<sup>8</sup> Олейник С.П. Указ. соч. С. 51.

<sup>9</sup> Там же. С. 46.

<sup>10</sup> Пансков В.Г. О некоторых проблемах формирования российской налоговой системы // *Финансы*. 2007. № 3. С. 32.

ные и вывозные таможенные пошлины, НДС, акцизы) неуклонно увеличивается: в 1997 г. - 19,3%, в 2005 г. - уже 38,9%<sup>11</sup>.

На наш взгляд, совершенствование обложения НДС экспортных операций должно быть связано с общим курсом реформирования налоговой системы на снижение налогового бремени. Ранее, напротив, налоговая нагрузка преимущественно повышалась. Как утверждает А.В. Ильин, «российская налоговая политика 90-х годов XX века носила, прежде всего, фискальный характер. Созидательный аспект налогообложения фактически отсутствовал»<sup>12</sup>. В этих условиях рост налоговых поступлений в 1990-е гг., по оценкам, приводимым в литературе, был обусловлен в значительной мере инфляцией (при спаде объемов производства и реализации)<sup>13</sup>. В настоящее время курс на снижение налогового бремени (снижение налогового бремени в РФ осуществляется ориентировочно с 2001 г.) предусматривает, в первую очередь, расширение налогооблагаемой базы. В литературе подчеркивается, что «важнейшим результатом проводимой налоговой реформы является заметное снижение налоговой нагрузки на экономику, что стало одним из главных факторов поддержания экономического роста... В целом, в последние годы имело место снижение налоговой нагрузки в сопоставимых условиях в размере около 1% ВВП ежегодно»<sup>14</sup>. Особо отметим, что снижение налогового бремени в течение 2000-х гг. не привело к сокращению налоговых платежей.

Таким образом, проводимый курс на снижение налогового бремени вполне оправдан. Причем, на наш взгляд, снижение налогового бремени рационально именно за счет косвенных налогов. Сразу отметим, что данный вопрос является дискуссионным. В литературе подчеркивается, что «достоинства и недостатки косвенных налогов не раз становились объектом жарких дискуссий в обществе»<sup>15</sup>. Например, С.В. Гурев

<sup>11</sup> Евдокимов А.А. Налоговое регулирование экспортно-импортных операций: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2007. С. 3.

<sup>12</sup> Ильин А.В. Российская налоговая система на рубеже 21 века // Финансы. 2004. № 4. С. 31.

<sup>13</sup> Сидорова Н. Экономические последствия налоговой политики // Экономист. 2003. № 1. С. 72.

<sup>14</sup> Шаталов С.Д. Приоритеты налоговой политики // Финансы. 2006. № 7. С. 3.

<sup>15</sup> Ильин И.А. Налог на добавленную стоимость: экономическая природа, проблема обоснованности возмещения и механизм ее решения // Финансы. 2003. № 7. С. 32.

ич полагает, что «снижение налогового бремени на производство и сферу услуг наиболее эффективно путем уменьшения прямых налогов»<sup>16</sup>.

На наш взгляд, более рациональной представляется другая точка зрения: прямые налоги более эффективны для экономического развития, чем косвенные. В российской практике доминирование косвенных налогов было вызвано, в основном, тем, что платежи по косвенным налогам сложнее поддаются оптимизации (вычеты по НДС как раз представляют собой исключение из правил). С другой стороны, относительно низкие размеры ставок именно по прямым налогам в большей мере стимулируют экономическое развитие.

Например, Н.И. Сидорова, анализируя налоговую систему 1990-х гг., фактически приходит к выводу о чрезмерности именно косвенных (преимущественно оборотных) налогов. Она утверждает: «многочисленность налогов с оборота и с фонда оплаты труда обусловила увеличение задолженности предприятий перед бюджетами и рост убыточных хозяйств»<sup>17</sup>. Изучая период 1990-х гг., Н.И. Сидорова делает вывод, что «российский НДС отличался своей регрессивностью, провоцировал рост цен и инфляцию, что привело к снижению потребительского спроса, препятствовало развитию производства и предпринимательской деятельности»<sup>18</sup>. По мнению А.Г. Рашина, «рассматривая систему налоговых платежей, можно сделать вывод, что между отдельными элементами (в частности, налогами прямыми и косвенными) наблюдаются структурные связи и объективно обусловленная взаимозависимость. Так, например, увеличение ставки по налогу на добавленную стоимость приводит к росту цен на рынке товаров и услуг и, соответственно, ограничивает покупательные возможности хозяйствующих субъектов, чей хозяйственный оборот временно снижается, что приводит к уменьшению получаемой прибыли и, соответственно, налога с нее»<sup>19</sup>.

Не случайно отмечавшееся выше снижение налогового бремени происходит в основном за счет косвенных налогов (в том числе НДС), что отражается на их удельном весе в общей сумме

<sup>16</sup> Гуревич С.В. Косвенное налогообложение в реформируемой налоговой системе // Финансы. 2004. № 3. С. 32.

<sup>17</sup> Сидорова Н. Экономические последствия налоговой политики. С. 77.

<sup>18</sup> Сидорова Н.И. Специфика и функции НДС. С. 39.

<sup>19</sup> Рашин А.Г. Прямые и косвенные налоги как элементы налоговой системы // Государство и право. 2003. № 3. С. 94.

налоговых поступлений. В целом, в период 2000-х гг. в отечественной налоговой системе увеличивается роль прямых налогов и сокращается роль косвенных. Очевидно, что тенденция к сокращению роли косвенных налогов является позитивной и приближает отечественную налоговую систему к показателям, характерным для стран развитой рыночной экономики.

Заметим, что тенденция сокращения удельного веса косвенных налогов оценивается в литературе позитивно. Как утверждает А.Г. Рашин, «характерной тенденцией является то, что косвенные налоги постепенно заменяются прямыми. Это следует отметить как позитивный фактор»<sup>20</sup>. В целом, как подчеркивается в литературе, «в результате налоговой реформы произошли позитивные изменения в структуре уплачиваемых налогов»<sup>21</sup>.

В контексте указанных процессов реформирования налоговой системы, на наш взгляд, если в отношении прямых налогов число возможных налоговых льгот должно быть минимальным (как раз из принципа нейтральности налогообложения), то ставки и условия обложения косвенными налогами могут быть максимально дифференцированными и выполнять не только фискальную, но и стимулирующую функцию. В первую очередь, это касается стимулирования экспортных операций в наукоемких инновационных отраслях.

В частности, дальнейшее реформирование НДС может быть направлено на стимулирование структурных изменений в экономике. Указанное будет нарушать принцип «нейтральности» в обложении НДС (суть данного принципа налогообложения заключается в том, чтобы не оказывать влияния на мотивы поведения предпринимателя, выбор вида его деятельности и, соответственно, вложения капитала). Однако принцип нейтральности налогообложения подвергается критике в теоретической литературе. К примеру, Н.И. Сидорова утверждает, что «реализация принципа нейтральности налогообложения фактически оказывает неравномерное влияние на финансовое положение предприятий различных отраслей экономики. Сохраняется зависимость благосостояния страны от сырьевого сектора экономики и мировых цен на нефть и газ. Для осуществления структурных преобразований экономики и разви-

тия предпринимательства в важных для общества сферах деятельности должен доминировать принцип эффективности налогообложения. Следует целенаправленно использовать систему дифференцированных налоговых льгот для приоритетных отраслей экономики»<sup>22</sup>. По мнению В. Панскова, «представляется желательной разработка критериев дифференцированного подхода при возмещении НДС по экспорту в зависимости от рентабельности видов внешнеэкономических операций для их участников и для государства»<sup>23</sup>.

На наш взгляд, в дополнительном налоговом стимулировании нуждается обрабатывающий (несырьевой) сектор промышленности и, особенно, его наукоемкие отрасли.

С одной стороны, в литературе приводятся данные, свидетельствующие о том, что в настоящий момент, напротив, максимально высока налоговая нагрузка на сырьевой сектор промышленности. Так, по мнению С.Д. Шаталова, анализ уровня налоговой нагрузки по видам экономической деятельности (за 2005 г.) показывает, что самый высокий уровень налогового бремени, исчисляемый как отношение общей суммы налоговых поступлений, администрируемых ФНС России, к объему ВВП, произведенному в этих отраслях, был в секторе добычи полезных ископаемых и составил 51,6%, а в обрабатывающих производствах уровень налоговой нагрузки составил 19,1%. Всего из общего объема налоговых поступлений, администрируемых ФНС России, на сферу добычи полезных ископаемых приходилось 37,4%, а на обрабатывающие производства - только 13,8% общего объема налоговых поступлений<sup>24</sup>.

Указанная точка зрения представляется дискуссионной. Некоторые из исследователей приходят к противоположным выводам. А.В. Игнатов для своих расчетов использует модель, в которой учитываются основные налоги (НДС, налог на прибыль, НДФЛ, ЕСН, включающий также взносы по обязательному пенсионному страхованию) и такие переменные, как фонд оплаты труда (включаемый в расходы как доля нетто-выручки) и доля материальных затрат, аморти-

<sup>20</sup> Рашин А.Г. Указ. соч. С. 95.

<sup>21</sup> Шаталов С.Д. Указ. соч. С. 4.

<sup>22</sup> Сидорова Н. Экономические последствия налоговой политики. С. 78.

<sup>23</sup> Пансков В. Формирование доходов федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности... С. 25.

<sup>24</sup> Шаталов С.Д. Указ. соч. С. 3-4.

зации и прочих аналогичных услуг в нетто-выручке (которым соответствует “входной НДС”). В результате применения данной модели машиностроение, отрасли высоких технологий (с высокой долей заработной платы и низкой долей материальных затрат) испытывают более существенную налоговую нагрузку. Делается вывод, что “НДС и ЕСН в силу их зависимости от отраслевой специфики нетто-выручки оказывают негативное влияние на экономику в целом, давая одним отраслям (ТЭК и первичная переработка сырья) односторонние налоговые преимущества за счет других отраслей (машиностроение, строительство, транспорт, ЖКХ, сфера услуг, высокие технологии), приводя, в конечном счете, к уродливым деформациям в экономике”<sup>25</sup>. По его мнению, “есть основания утверждать, что НДС и ЕСН в течение последних 12 лет самым настоящим образом разрушали экономику, оказывая на нее губительное, деструктивное воздействие. В результате дискриминационного налогового прессы отраслевая структура экономики деформировалась: нормой стало засилье сырьевых отраслей в ущерб всем остальным отраслям”<sup>26</sup>.

Как утверждает А.В. Игнатов, “хотя каждый из четырех основных налогов - НДС, НДСФЛ, ЕСН и НП, - в отдельности справедлив и экономически обоснован, создаваемый ими кумулятивный эффект не оставляет от этой справедливости и экономической обоснованности камня на камне”<sup>27</sup>. В указанных условиях и эффект от снижения налоговой нагрузки просто эфемерный: “ослабление налогового бремени в результате беспрецедентного снижения ставок НДС и ЕСН произойдет по принципу “всем сестрам по серьгам”. А между тем... есть отрасли, действительно нуждающиеся в этом снижении, а есть отрасли, которые следовало бы даже, наоборот, в меру “догрузить” налогами. Иначе говоря, снижение налогового бремени должно производиться дифференцированно, с учетом отраслевых особенностей расходов и нетто-выручки”<sup>28</sup>. Н.И. Сидорова также подчеркивает, что “НДС оказывает неодинаковое воздействие на различные отрасли эко-

номики. Чем больше доля материальных затрат и доля работ и услуг сторонних организаций в совокупной стоимости произведенных предприятием товаров, тем меньшая сумма его оборота будет облагаться налогом. В менее выгодных условиях находятся трудоемкие отрасли экономики с высокой долей чистой продукции в валовом обороте”<sup>29</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что в дополнительных стимулирующих налоговых преференциях нуждаются, в первую очередь, высокотехнологичные, наукоемкие отрасли, а не сырьевой сектор. Особенно это касается налогового стимулирования экспорта. На сегодняшний день основу экспорта Российской Федерации составляет сырье. Согласно официальной статистической информации, доля машин и оборудования в структуре экспорта РФ по итогам 2007 г. составила 5,6%, что на 0,2% ниже, чем в 2006 г., соответствует итогам 2005 г. и существенно ниже показателей предыдущих лет (например, в 2001 г. указанный показатель составлял 10,5%). В то же время по итогам 2007 г. 64,0% общего объема экспорта РФ составляют минеральные продукты<sup>30</sup>. Таким образом, очевидно, что в настоящий момент экспорт имеет ярко выраженную сырьевую ориентацию.

На заседании Совета Безопасности, посвященном мерам по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию (20 июня 2006 г.), приводились данные, что доля России в мировом обороте наукоемкой продукции находится в коридоре от 0,3 до 0,8% (что в 15-20 раз меньше, чем, например, доля Китая)<sup>31</sup>. При этом мало что делается, чтобы преодолеть данный технологический разрыв, несмотря на наличие конкурентных преимуществ, передовых научных позиций в материаловедении, физике, ядерных технологиях, химии, металлургии, умении концентрировать усилия на решении самых сложных технологических проблем. Таким образом, стимулирующая функция налоговой системы должна проявляться, в частности, во влиянии на развитие инновационных, наукоемких производств и увеличение

<sup>25</sup> Игнатов А.В. Справедливость налогообложения как экономический фактор // Финансы. 2005. № 5. С. 52.

<sup>26</sup> Там же. С. 56.

<sup>27</sup> Там же. С. 53.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Сидорова Н.И. Специфика и функции НДС. С. 38.

<sup>30</sup> По данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ (<http://www.gks.ru>).

<sup>31</sup> По данным официального сайта Президента РФ (<http://www.kremlin.ru>).

доли высокотехнологичной продукции в структуре экспорта.

Поскольку возможность предоставления налоговых льгот требует использования каких-либо формальных признаков, сошлемся на исследование И.Э. Фролова, включающего в наукоемкие, высокотехнологичные отрасли те, в которых отношение затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) к соответствующим объемам выпуска продукции в 1,2-1,5 раза превышает среднемировой уровень в обрабатывающей промышленности развитых стран, т.е. составляет 3,5-4,5%<sup>32</sup>. На основе использования формализованного критерия можно уточнить, что в наукоемкий сектор промышленности России входит оборонный комплекс, а также атомный комплекс, производство химических волокон и нитей, выпуск композитов, научное приборостроение, производство сложного медицинского оборудования. Укрупненно указанные отрасли можно объединить как авиаракетно-космический комплекс, радиоэлектронный комплекс, специализированные военно-ориентированные отрасли, наукоемкий сектор химической промышленности и атомная промышленность<sup>33</sup>.

Многие из указанных отраслей активно работают на внешний рынок. В частности, одно из приоритетных направлений развития атомного машиностроения - реализация строительства контрактов по строительству АЭС за рубежом.

В настоящий момент доля России на мировом рынке строительства АЭС составляет около 20% и может быть существенно увеличена<sup>34</sup>. Это очень важное направление для всей отечественной атомной отрасли не только для решения сегодняшних задач, но и на перспективу, поскольку строительство АЭС в каждой из зарубежных стран гарантирует в силу технологических особенностей также распространение российских технологий атомного строительства, поставки российского комплектующего оборудования для атомных станций, ядерного топлива в эту страну на период от 30 до 50 лет. Не случайно В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (2006) обозначил необходимость "укрепить позиции России на мировых рынках атомного машиностроения, максимально используя здесь наши знания и навыки, новей-

<sup>32</sup> Фролов И.Э. Потенциал развития наукоемкого, высокотехнологичного сектора российской промышленности // Проблемы прогнозирования. 2004. № 1. С. 94.

<sup>33</sup> Там же. С. 80.

<sup>34</sup> По данным: [http://www.atomstroyexport.ru/nuclear\\_market/prospects](http://www.atomstroyexport.ru/nuclear_market/prospects).

шие технологии и, разумеется, международную кооперацию<sup>35</sup>.

Особо отметим, что реализация внешнеэкономических контрактов на строительство атомных электростанций не только дает непосредственный экономический эффект ("загрузку заказами" российских промышленных предприятий, научных коллективов), но и имеет большое значение для укрепления позиций России в мировой экономике и мировой политике в целом. Ядерный бизнес непосредственно связан с геополитическими процессами.

Таким образом, в отношении хозяйственной деятельности, связанной с реализацией внешнеэкономических контрактов по строительству АЭС, налогообложение должно в значительной мере носить не фискальный, а стимулирующий характер. Однако в настоящее время система налогообложения предприятий энергетического машиностроения только частично учитывает необходимость решения данной задачи. В настоящий момент в случае оказания услуг на территории заказчика они не являются объектом налогообложения налога на добавленную стоимость, а поставки оборудования облагаются по ставке 0%.

Однако структурная конструкция сделок по данным заказам такова, что основным обязательством является внешнеэкономический контракт на строительство АЭС, по которому сторонами являются национальный заказчик какого-либо государства (в том числе Китая, Индии, Ирана, Болгарии), а в роли генподрядчика выступает российская инженеринговая компания, которая прямо или опосредованно относится к организациям отрасли атомного машиностроения и контролируется государством. Генподрядчик, в свою очередь, заключает субподрядные договоры поставки оборудования, оказания услуг и выполнения работ по разработке технико-экономического обоснования АЭС и рабочей документации, технических проектов реакторной установки, технических условий, автоматизированной системы управления технологическими процессами, монтажа и пусконаладки с другими юридическими лицами (преимущественно резидентами Российской Федерации). При этом в большинстве случаев законодательство не предусматривает сквозную трактовку в отношении предоставляемых льгот, и хозяйственные операции между заказчиком и субподрядчиком облагаются по ставке

<sup>35</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/priorities/31004.shtml>.



18%. И если при поставках оборудования экспортеру осуществляется возмещение уплаченного НДС, то в отношении услуг, оказываемых на территории заказчика, подобного механизма не предусмотрено. Между тем указанные работы и услуги составляют значительную часть от стоимости экспортного контракта и выполняются преимущественно с участием субподрядчиков. Причем, как показывает практика реализации подобных проектов, в большинстве случаев к реализации проектов возведения зарубежных АЭС привлекаются именно российские субподрядчики (около 85% от общего объема поставок оборудования, проведения работ и оказания услуг).

Указанное не позволяет в полной мере задействовать стимулирующую функцию налогообложения в отношении деятельности предприятий и организаций отечественной атомной отрасли, привлекаемых генподрядчиком к реализации проекта. Налогообложение хозяйственных операций, при которых одно предприятие атомного машиностроения является покупателем (заказчиком), а другое предприятие выступает в роли поставщика (исполнителя), осуществляется в большинстве случаев "в обычном" порядке, и никаких дополнительных налоговых льгот для отечественных предприятий не предусмотрено, несмотря на их участие в решении глобальных народнохозяйственных задач. Кроме того, отсутствием льгот в операциях между генподрядчиком и субподрядчиками ограничиваются возможности для ценового маневра (снижение цены за строительство АЭС на стадии проведения заказчиком тендера по выбору генподрядчика) генподрядчиком, что в некоторой степени ограничивает возможности в конкурентной борьбе за получение зарубежных заказов на строительство атомных станций.

Реализация стимулирующей функции налоговой системы может быть связана с освобождением от обложения налогом на добавленную стоимость всех операций предприятий энергетического машиностроения, непосредственно связанных с реализацией значимых проектов (строительство атомных электростанций) на территории иностранных государств в рамках межправительственных соглашений. В первую очередь, необходимо предусмотреть возмещение НДС по хозяйственным операциям между генподрядчиком и субподрядчиком, связан-

ным с выполнением работ и оказанием услуг на территории заказчика в рамках внешнеэкономического контракта на строительство АЭС.

Чтобы совершенствование налогообложения отдельных операций в энергетическом машиностроении не противоречило общему курсу реформирования налоговой системы, принятие новых норм целесообразно осуществлять не посредством подзаконных актов, а в виде дополнений в федеральные законы и, в первую очередь, в Налоговый кодекс Российской Федерации. Проявления такой положительной нормотворческой тенденции могли бы иметь место в ряде федеральных норм. В частности, целесообразными были бы дополнения в ст. 164 Налогового кодекса РФ, предусматривающие применение нулевой ставки к любым хозяйственным операциям отечественных резидентов, которые в конечном итоге непосредственно связаны с поставкой оборудования, оказанием работ и услуг в рамках межправительственных соглашений в сфере атомной энергетики, других наукоемких и инновационных отраслях. Возможно, условием для применения данной льготы выступает закрепление дополнительного требования - утверждение специальным постановлением Правительства РФ перечня видов экономически и социально значимых контрактов, на которые будут распространяться подобные льготы.

На основании изложенного материала можно сделать вывод, что обложение НДС внешнеэкономических операций должно учитывать не только фискальную, но и регулируемую функцию налогообложения. Причем совершенствование обложения НДС экспортных операций должно быть связано с общим курсом реформирования налоговой системы на снижение налогового бремени и расширение налогооблагаемой базы в целом. И если в отношении прямых налогов число возможных налоговых льгот должно быть минимальным (как раз из принципа нейтральности налогообложения), то ставки и условия обложения косвенными налогами могут быть максимально дифференцированными и выполнять не только фискальную, но и стимулирующую функцию. На наш взгляд, в дополнительном налоговом стимулировании нуждается обрабатывающий (несырьевой) сектор промышленности и, особенно, его наукоемкие отрасли. Это вызвано как более высоким налоговым бременем на предприятия отраслей с низкой долей материальных затрат и высокой степенью оплаты труда, так и необходимостью стимулирования экспорта продукции несырьевых отраслей.

*Поступила в редакцию 05.10.2008 г.*

# **ANNOTATIONS TO THE ARTICLES**

## **Law and Economics Issues. 2008. № 5**

### **PRINCIPLE OF OBSERVANCE OF PUBLIC INTERESTS AS A BASE PRINCIPLE OF FUNCTIONING OF THE PUBLIC FINANCE**

© 2009 E. Pokachalova

Theoretical problems of definition of public interest are considered, value of the given category for revealing bases of functioning of the public finance is shown.

### **TO THE QUESTION ON THE PROPERTY AS ECONOMIC AND LEGAL CATEGORY**

© 2009 S. Revina

The essence of the property as economic and legal category is revealed; problems of the maintenance of the property right, subjects, objects and forms of ownership are considered; some principles of restriction of the property right are formulated.

### **THE LEGAL NATURE OF PROCEDURAL RELATIONS IN THE SPHERE OF TREASURY BUDGET ACTING**

© 2009 V. Bekher

This article deals with the researches of the procedural relations in the sphere of the financial activity of state and, in particular in the sphere of treasury budget acting. This article contains the analysis of theoretical basis on this problem, on this basis the main principles of the procedural relations in the sphere of treasury budget acting are given.

### **COORDINATION LEGAL PRACTICE: UTILITY, EFFICIENCY, OPTIMALITY**

© 2009 A. Maksurov

In clause problems of an estimation of qualitative and quantitative characteristics of utility, efficiency and an optimality of coordination legal practice are considered.

### **CONCEPT AND FUNCTIONS OF THE CONSTITUTIONAL CONTROL**

© 2009 E. Zherebtsova, A. Zherebtsov

Theoretical problems of the organization of institute of the constitutional control are considered, legal and functional value of the constitutional control is analysed.

**ONCE AGAIN ABOUT THE LEGAL PERSON OF PUBLIC LAW**

© 2009 V. Bolgova

Theoretical problems of definition of the maintenance and functional purpose of a category «the legal person of public law» are considered, features of its use within the limits of various national legal systems are shown.

**THE SECONDARY MORTGAGE AS THE TOOL OF INCREASE OF SOLVENT DEMAND  
OF THE POPULATION IN HYPOTHECARY CREDITING**

© 2009 V. Savinova

The essence of the secondary mortgage and its necessity of use as maintenance of again received credit is considered. The estimation of development mortgaging and deposit attitudes in pre-revolutionary Russia which had a wide experience of development of hypothecary crediting is presented.

**PERFECTION OF TAXATION OF THE VAT OF EXPORT OPERATIONS  
OF THE HIGH TECHNOLOGY BRANCHES IN A CONTEXT OF THE GENERAL PROCESSES  
OF REFORMING OF TAX SYSTEM**

© 2009 M. Kozyrev

In clause the question of a main role of the VAT in system of indirect taxes, and as uses of features of taxation on the added cost as for stimulation of development of domestic economy, and perfection of tools and methodology of the Russian tax system is analyzed. In particular, it offers varied ways of approach assuming a combination of principles of equality of subjects of the taxation and unity of tax system with principles of priorities of public interests above private and granting of tax privileges to managing subjects strategically important for state of directions of economic activities. The line of reasons in favour of necessity of the priority approach of the state concerning the high technology hi-tech directions of domestic economy (on an example of branch of nuclear mechanical engineering) in comparison with the general approach to such directions of economy as extracting and a process industry is spent.

Как правильно подготовить статью  
в “Вопросы экономики и права” на персональном компьютере

Материал статьи представлять *на электронном носителе* в программе Word (дискета с одним файлом, содержащим последний вариант статьи) и в виде *четкой распечатки на бумаге*, точно соответствующей файлу.

*Набор текста*

тип шрифта **Таймс**  
размер шрифта **14 пт**  
абзацный отступ 0,5 см (устанавливать  
через окно “Абзац”, **не пробелами  
и не табуляцией**)  
межстрочный интервал “полуторный”

*Набор таблиц*

тип шрифта **Таймс**  
размер шрифта **13 пт**  
линейки внешние (рамка) 1,5 пт  
линейки внутренние 0,75 пт

*Набор формул*

в редакторе формул  
все символы прямым шрифтом

*Набор ссылок на литературу (сноски)*

**размещение внизу страницы**  
(меню “Вставка” подменю “Сноска”)  
тип шрифта **Таймс**  
размер шрифта **12 пт**

*Рисунки (графики, диаграммы)*

в редакторах Word, Excel - **только черно-  
белые**

**! Запрещается вставлять в статью сканированные рисунки (графики, диаграммы)**

*! Использовать стиль “Normal” или шаблон “Обычный”*

*При нарушении требований к оформлению материалов  
рукописи не публикуются!*

*Образцы оформления*

**Налоговые расследования  
как аналитическая составляющая налогового контроля**

© 2008 Э.В. Вязова

Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия, г. Уфа

Рассматриваются вопросы налоговых расследований, перед которыми стоит сложная задача - выявить факт неуплаты налогов в бюджет, зафиксировать его путем проведения экономического исследования всех необходимых финансовых характеристик и рассчитать размер сокрытых доходов, используя непрямые методы определения сумм налогов.

(Текст статьи)

**TAX INVESTIGATION AS AN ANALYTICAL COMPONENT OF CONTROL**

© 2008 E. Vyazova

Tax investigation is aimed at a complicated task - revealing of tax non-payment into the fudged, their stating due to an economic research of all necessary financial characteristics, calculating the amount of income concealed ty means of using indirect methods of determining the amount of taxes.

