

Вопросы экономики и права

№ 3
2010

Редакционный совет:

А.П. Торшин - председатель редакционного совета, заместитель Председателя Совета Федерации, 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", 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

Редакционная коллегия:

Е.М. Ашмарина - зав. кафедрой финансового права Финансовой академии при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор

О.Ю. Бакаева - зав. кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, доктор юридических наук, профессор

В.В. Болгова - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", кандидат юридических наук, доцент

Ю.В. Ильин - руководитель секретариата

Первого заместителя Совета Федерации

А.А. Ливеровский - декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (ФИНЭК), доктор экономических наук, профессор

И.В. Рукавишников - декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета,

доктор юридических наук, профессор

В.В. Симонов - начальник инспекции Счетной палаты РФ, доктор экономических наук, профессор

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

Главный редактор кандидат экономических наук, доцент **В.В. Болгова**

Редактор *Л.И. Гац*

Корректор *Н.И. Здорвенко*

Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Цена договорная

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

© Вопросы экономики и права, 2010

Подписано в печать 26.02.2010 г.
Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 5,12 (5,5).
Уч.-изд. л. 6,11. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

Максуров А.А.

Характеристика методов изучения эффективности юридической практики
(на примере координационной юридической практики) 5

Тимохин Н.В.

Роль согласительных процедур в реализации координационных полномочий
полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах 8

Пузакова Е.Н.

Роль бюджета в модернизации национальной экономики России 11

Джагарян А.А., Джагарян Н.В.

Муниципальный финансовый контроль: институт политико-экономической
самоорганизации населения и рационализации хозяйственно-бюджетной деятельности
местных сообществ 13

Карелин К.В., Погодина Н.А.

Сочетание частного и публичного интересов в сфере управления
современного Российского государства 21

Калитина Ю.В.

Реформирование действующего законодательства и его влияние на оптимизацию
частных и публичных интересов 26

Бакаева О.Ю.

Вопросы защиты публичных интересов при незаконном вывозе за границу культурных ценностей 32

Куприянова Н.А.

Публично-правовые средства регулирования банковской деятельности в Российской Федерации 36

Annotations to the Articles 41

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДОВ ИЗУЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ (НА ПРИМЕРЕ КООРДИНАЦИОННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ)

© 2010 А.А. Максуров

кандидат юридических наук

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

E-mail: vv1976@mail.ru

Выявлены и рассмотрены методы исследования проблем эффективности координационной юридической практики.

Ключевые слова: координационная юридическая практика, эффективность юридической практики.

При разработке общей методики изучения эффективности координационной юридической практики прежде всего необходимо выявить те методы, которые могут быть использованы в практических исследованиях.

В.М. Сырых полагает, что метод - “это необходимый компонент общей теории права, представляющий собой органически целостную, сложную систему приемов, способов, используемых для познания предмета данной науки, раскрытия закономерностей функционирования и развития права во всей их полноте и всесторонности”¹.

В самом общем виде под методами изучения эффективности координационной практики мы понимаем конкретные способы, применение которых дает положительные результаты при исследовании эффективности координационной практики. То есть методами изучения эффективности координационной практики являются те конкретные способы, которые позволяют определить требующий изучения объект (координационную практику), установить объективно существующее состояние эффективности изучаемой разновидности координационной практики, а также выработать определенные рекомендации по поводу путей и средств повышения ее эффективности.

Предлагаемые различными авторами методы, которые могут быть использованы в подобного рода исследованиях, весьма разнообразны. Это статистические методы, методы опроса, наблюдения, изучения документов, социальный эксперимент, сравнительно-правовой метод, а также различного рода кибернетические и математические методы².

Полагаем, что большинство из перечисленных методов могут быть применены и при изу-

чении эффективности координационной практики. Однако задача разработки методики изучения эффективности координационной практики заключается не столько в том, чтобы просто перечислить все возможные методы изучения эффективности данной разновидности юридической практики, сколько в том, чтобы привести эти методы в систему, определенным образом организовать и классифицировать их. Представляется, что в зависимости от принадлежности к той или иной отрасли науки методы изучения эффективности координационной практики могут быть сведены в следующие группы.

1. Метод системного анализа³.

Этот метод может применяться при построении единой концепции координационной юридической практики в части формирования категориального аппарата данной разновидности юридической практики, определения структур координационной юридической практики, рассмотрения ее функций и т.п. Он может быть широко применен и для исследования эффективности координационной юридической практики.

2. Исторический метод исследования. Прогнозирование.

Широко используется при анализе структур и функций координационной юридической практики. Может быть с некоторыми оговорками применен и для исследования ее эффективности.

3. Логические методы.

Роль формально-логических методов в изучении эффективности координационной практики несомненна. Как известно, формальная логика не только служит средством доказательства, но и предполагает отыскание новых результатов, переход от известного к неизвестному.

4. Психологические методы.

В процессе изучения эффективности координационной практики должна быть использована вся совокупность разработанных современной психологической наукой методов. Речь идет об изучении психических состояний, которые, как полагают психологи, могут быть относительно устойчивыми и длительными по времени, временными (ситуативными) и периодическими⁴.

5. Методы научной социологии (изучение документов, опрос и т.д.).

Эти методы очень близки к методам психологическим и иногда пересекаются с ними, что позволяет некоторым ученым даже классифицировать эмпирические методы как методы диагностические (беседа, наблюдение, опросники, анкеты, тесты, пробы, экспертные опросы, анализ результатов труда, самонаблюдение и т.п.) и методы воздействия, более соотносимые с экспериментальным исследованием (манипулирование сознанием, эмоционально-мотивационное воздействие, информационное воздействие, беседы-консультации со стимулирующим эффектом, игровые методы, активизация самостоятельности действий и т.п.)⁵.

6. Статистические методы исследования. Могут с успехом применяться при изучении эффективности координационной практики.

Они должны быть использованы как в процессе сбора информации о координационной деятельности (выборка, типологизация, целевое обобщение материалов координационной практики), так и при обработке полученной информации (группировка, ранжирование, корреляционный и контентный анализ и т.п.).

7. Математические методы измерения и сравнения.

Данные методы приобретают в юридической практике все большее и большее значение. В этой связи неверной представляется точка зрения В.П. Тимохова, который отмечает, что «сама сущность социальных процессов такова, что они не могут быть полностью формализованы и достоверно измерены, что математика не всегда может заменить качественные оценки количественными»⁶. В данном случае автор необоснованно противопоставляет количественные и качественные показатели, которые, по нашему мнению, должны выступать в комплексе и не допускать приоритет одних перед другими.

Изучение эффективности координационной практики невозможно без измерения тех парамет-

ров, которые характеризуют их эффективность, и сопоставления их друг с другом.

8. Метод моделирования.

В самом общем виде метод моделирования осуществляется при помощи математических, графических, психологических и иных научных средств. По мнению ряда авторов, «под моделью понимается такая мысленно представляемая или материально реализованная система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает нам новую информацию об этом объекте»⁷. То же самое с точки зрения этимологии: модель - «любой образ (аналог) некоего оригинала, используемый в качестве его «заместителя» или «представителя» в моделировании»⁸, а моделирование - «исследование объектов путем построения и изучения их моделей»⁹. Модель, следовательно, - просто упорядоченный набор предположений о сложной системе. При этом при создании модели исследователь абстрагируется от бесконечной совокупности свойств, признаков, отношений исследуемых объектов, отвлекается от частных. При моделировании в оригинале выделяются те признаки, свойства, связи и отношения, которые должны стать предметом исследования¹⁰. Правильно отмечает, например, Н.Н. Тарасов: «...прежде чем конструировать научную модель, необходимо проведение научных исследований избранных свойств, формирование определенных представлений и знаний об этих свойствах, то есть то, что иногда называют «предмодельными разработками». В противном случае мы рискуем получить некоторую репрезентацию объекта, находящуюся с ним не в модельных отношениях, а, например, в иллюстративных (макет)»¹¹.

9. Кибернетические методы.

При изучении эффективности координационной практики возможно применение средств технической кибернетики для сбора и обработки информации об условиях и критериях ее эффективности. Например, могут быть применены теория систем, теория информации, теория оптимизации управления и т.п. Кибернетические системы могут применяться для подсчета, хранения информации и в других случаях.

При исследовании эффективности координационной практики могут использоваться методы математической логики. Это позволяет выявить структуру координационной практики, ее дефек-

ты, противоречия как внутри нее, так и с другими разновидностями юридической практики.

10. Социальный эксперимент.

Проведение эксперимента может дать весьма полные и объективные данные об эффективности координационной практики, хотя возникает вопрос о правомерности такого рода экспериментов в области права и допустимых пределах этих экспериментов.

Справедливости ради отметим, что В.М. Сырых предлагает свести все многообразие методов познания права к четырем видам: “методу материалистической диалектики, общим приемам (анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, сравнение и др.), специальным методам (статистический, математический, кибернетический и др.) и частноправовым (формально-логические методы в толковании права и сравнительно-правовой метод)”¹². Приведенное деление представляется верным и нам¹³. В настоящей статье нами в большей степени рассмотрены (или упомянуты) лишь те методы, которые призваны помочь в исследовании проблем эффективности координационной юридической практики, пригодны для этого.

Подводя некоторые итоги, отметим, что все вышеуказанные методы должны применяться в комплексе, взаимодополняя и взаимообогащая друг друга.

¹ Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2 т. Т. 1. Элементный состав. М., 2000. С. 365.

² См.: Иваненко О.Ф. К вопросу о частных (специфических) методах в юридической науке // Некоторые вопросы советской юридической науки. Кишинев, 1968. С. 16-17; Каминская В.И. Методы изучения практики применения уголовно-процессуального закона // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 7. М., 1968. С. 14-20; Бойков А.Д. Особенности применения социологических методов в науке советского уголовного процесса // Проблемы социологии права. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 84.

³ Подробное описание сущности данного метода, проблем и перспектив его применения в юридических науках сегодня см.: Сырых В.М. Указ. соч. С. 452-467. Одновременно мы предполагаем, что он достаточно описан в правоведении и не нуждается в наших комментариях, которые в данном случае не будут содержать ничего нового и оригинального.

⁴ Дмитриева М.А., Крылов А.А., Нафткульев А.И. Психология труда и инженерная психология : учеб. пособие. Л., 1979. С. 79.

⁵ См. подробнее: Пряжников Н.С. Психологический смысл труда. М., 1997. С. 294-295; Климов Е.А. Психология профессионала. М., 1996. С. 58-59; Берг В. Карьера - суперигра. М., 1998. С. 115; Бодаев А.А. Вершина развития взрослого человека: характеристики и условия достижения. М., 1998. С. 29; Романова Е.С., Суворова Г.А. Психологические основы профессиографии. М., 1990. С. 89; Ситников А.П. Акмеологический тренинг. М., 1996. С. 187; Рэнд А. Концепция эгоизма. СПб., 1995. С. 108.

⁶ Тимохов В.П. Эффективность правоприменительной деятельности (теоретико-прикладной аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 17.

⁷ Штофф В.А. Моделирование и философия. М., 1966. С. 19.

⁸ Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск, 2003. С. 535.

⁹ Там же.

¹⁰ Иванчин А.В. Уголовно-правовые конструкции и их роль в построении уголовного законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2003. С. 91.

¹¹ Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. С. 253.

¹² Сырых В.М. Указ. соч. С. 368.

¹³ Попутно отметим и другой достаточно популярный сегодня подход: А.Б. Венгеров полагает, что диалектический метод должен быть заменен синергетикой, а система специальных методов состоит из формально-логического метода толкования норм права, сравнительного метода и метода изучения эффективности действия норм права и правового эксперимента. Также должны быть использованы социологический, статистический, кибернетический и исторический методы (см.: Венгеров А.Б. Теория государства и права : учебник. М., 1998. С. 318-331).

Поступила в редакцию 06.02.2010 г.

РОЛЬ СОГЛАСИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В РЕАЛИЗАЦИИ КООРДИНАЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ

© 2010 Н.В. Тимохин
E-mail: n-i-k-o-l-a-i@mail.ru

Автор полагает, что при современных условиях и тенденциях государственного развития необходимо вернуться к вопросу о правовом регулировании согласительных процедур в контексте ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации. При этом в правовом механизме согласительных процедур свое определенное место должен занять институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Ключевые слова: федеральные округа, полномочные представители Президента РФ, согласительные процедуры.

Указом Президента РФ “О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации”¹ от 10 июня 1994 г. № 1186 (утратил силу) статус представителей главы государства в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах был приведен в соответствие с Конституцией РФ. Как известно, указом Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”² от 13 мая 2000 г. № 849 институт полномочного представителя Президента РФ в регионах был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Не вызывает сомнений, что одним из факторов, позволяющих говорить о конституционно-правовой природе координационной деятельности в системе исполнительных органов государственной власти, являются установленные в Конституции Российской Федерации согласительные процедуры, используемые главой Российского государства.

Согласно ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации, Президент РФ может использовать *согласительные процедуры* для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Указанное консти-

туционное положение обуславливает правовую природу согласительной деятельности Президента Российской Федерации в отношении органов государственной власти субъектов Федерации.

Полагаем, что указанная конституционная конструкция закрепляет роль Президента Российской Федерации как координатора органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации. “Процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения *путем координации интересов* всех ее участников”, - отмечается в решении Конституционного Суда Российской Федерации³.

При этом определенная сложность состоит в том, что ни Конституция Российской Федерации, ни какие-либо иные нормативные правовые акты не содержат таких понятий, как “согласительные процедуры”, “разногласия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”, “недостижение согласованного решения”, именно в контексте ч. 1 ст. 85 Конституции. В Конституции РФ не конкретизировано понятие согласительных процедур, что имеет принципиальное значение, так как в результате Президент Российской Федерации оказывается свободным в выборе из большого диапазона согласительных процедур, суть которых состоит *в выдвижении компромиссных вариантов* и, в конечном счете, *в достижении согласованного решения*⁴.

Скорее всего, это объясняется тем, что история появления и развития института согласительных процедур в Российской Федерации, его

внедрения в правовую и политическую практику имеет относительно небольшой срок. Развитие институтов демократии и легальное признание существования различных, иногда и прямо противоположных интересов у субъектов, действующих в политической, экономической и иных сферах государственной жизни, привели к легализации возникающих между ними коллизий. Это, в свою очередь, поставило перед учеными, в том числе юристами, политиками-практиками, вопрос о необходимости разработки и внедрения инструмента их предупреждения и разрешения⁵.

Анализ научной юридической литературы показал, что до настоящего времени нет единства мнений в отношении сущности согласительных процедур. Отдельные авторы относят согласительные процедуры к способам защиты субъектами Российской Федерации своих интересов и соответственно делают вывод об иницировании процедуры субъектами Федерации⁶. Некоторые называют согласительные процедуры “обычным и надежным способом улаживания конфликтов”⁷. Существует также мнение, что проведение согласительных процедур должно организовываться представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе⁸. Данная позиция представляется нам вполне разумной и заслуживающей апробации на практике.

Принципиально важным представляется следующее обстоятельство: в процессе согласования порядка ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации не представляет интересы какой-либо стороны, а выступает как бы над конфликтом в роли независимого и объективного арбитра. При этом в ходе согласительных процедур Президент Российской Федерации обеспечивает взаимодействие и согласованное функционирование всех государственных органов, что, как считает Л.А. Окуньков, является одной из главных конституционных обязанностей Президента⁹. Вместе с тем наличие у главы государства упомянутой функции не означает, что он должен принимать решения или нести ответственность вместо названных органов. Глава государства не подменяет законодательные и исполнительные органы власти, а действует вместе с ними и через них, создавая необходимые условия для их слаженной, скоординированной работы.

Возрастающее значение использования согласительных процедур для разрешения разногласий вызывает необходимость их правового регулирования. Еще в октябре 1995 г. Президент Российской Федерации возложил на Комиссию при Президенте по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации подготовку предложений о применении Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации¹⁰. К сожалению, каких-либо конкретных результатов данное поручение не дало. При этом вопрос о необходимости принятия соответствующего закона вставал неоднократно, в Государственную Думу вносились соответствующие законопроекты. В 2003 г. Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан также подготовило и внесло в Государственную Думу проект федерального закона “О согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации”, который, к сожалению, не нашел поддержки депутатов Государственной Думы¹¹.

Полагаем, что при современных условиях и тенденциях государственного развития необходимо вернуться к вопросу о правовом регулировании согласительных процедур в контексте ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации. При этом в правовом механизме согласительных процедур свое определенное место должен занять институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, что, несомненно, окажет положительное влияние на систематизацию и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, тем более что согласно Указу Президента РФ № 849 с целью повышения эффективности деятельности институтов исполнительной власти в регионах, а также, как нам кажется, для решения проблемы усиления координации между федеральными и региональными органами государственной вла-

сти на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе возлагается реализация ряда функций, свойственных самому Президенту России.

¹ О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1186 // Собр. законодательства Российской Федерации (далее - СЗ РФ). 1994. № 7. Ст. 698; 1995. № 4. Ст. 282.

² О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 19 янв. 2010 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551; 2004. № 15. Ст. 1395; № 41. Ст. 4021; 2005. № 13. Ст. 1135; 2008. № 16. Ст. 1673; 2010. № 4. Ст. 369.

³ По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы : постановление Конституц. Суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 8-П // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996.

⁵ Одной из главных проблем, на которую обращают внимание ученые, является отсутствие федерального закона, регулирующего порядок проведения предусмотренных ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации согласительных процедур. Отсутствие четкого

законодательного определения согласительных процедур и порядка их проведения, на наш взгляд, с одной стороны, препятствует полноценной и предельно понятной всем участникам согласительного процесса реализации ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации, с другой - дает Президенту Российской Федерации возможность использовать широкий спектр действий и возможностей, что в свою очередь повышает эффективность согласительных процедур.

⁶ Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журн. рос. права. 2006. № 3.

⁷ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М., 2004.

⁸ Жученко А.А. Способы обеспечения соответствия конституций республик федеральной Конституции // Гос. власть и местное самоуправление. 2001. № 1.

⁹ Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 36.

¹⁰ О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 окт. 1995 г. № 1007 (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

¹¹ См. об этом: Матейкович М.С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 19.

Поступила в редакцию 01.02.2010 г.

РОЛЬ БЮДЖЕТА В МОДЕРНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

© 2010 Е.Н. Пузакова

Саратовская государственная академия права

E-mail: ecsn@sciex.ru

Обосновывается роль бюджета как основы бюджетной политики Российского государства в условиях модернизации национальной экономики в посткризисный период.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, модернизация, глобализация, посткризисный период.

В Бюджетном послании 2009 г. Д.А. Медведевым обозначено, что “бюджетная политика должна создавать источники повышения конкурентоспособности российской экономики, ее модернизации и технологического обновления”¹.

Глобализация мировой экономики и растущая синхронизация политико-правовых и социально-гуманитарных процессов в мировом масштабе создают принципиально новый контекст развития России. В условиях мирового финансового кризиса в целях модернизации национальной экономики ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры современного российского общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью финансово-экономической политики. При этом, как верно замечает Н. Злобин, “национальная модернизация невозможна без мирового контекста. Только включившись во множество глобальных инновационных цепочек, модернизационных усилий и конкурентных площадок, Россия сможет решить свои внутренние модернизационные задачи”².

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству в период кризиса осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм - финансовая система общества, главным звеном которой становится бюджет. С одной стороны, бюджет - комплекс документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, - выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль управления страной. По отношению к осуществляемой властью финансово-экономической политике бюджет является производным продуктом, он полностью зависит от избранного в современную эпоху глобализации варианта развития общества и самостоятельной роли практически не играет. Но при

этом необходимо осознавать, что “модернизация экономики, диверсификация ее реального сектора не могут быть осуществлены спонтанно, на основе исключительно механизмов рыночного саморегулирования”³.

С другой стороны, именно бюджет вносит основной вклад в реализацию стратегических целей развития страны, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны. Именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением финансово-экономической политики государства. Основные его параметры существенно влияют на уровень инфляции, динамику валютного курса, налоговую нагрузку и другие условия экономического развития. Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах деятельности и наиболее значимые социальные гарантии реализуются за счет средств федерального бюджета⁴. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика. В период модернизации национальной экономики Российского государства единственным проверенным способом обновления материальной базы экономики является структурная бюджетная политика, суть которой сводится к установлению государством приоритетных направлений экономического развития и к применению адекватных средств их реализации посредством закрепления в бюджете на определенный период. Еще в начале XX в.

С.И. Иловайский признавал, что “без определенного плана не может идти успешно ни одно хозяйство. Чем обширнее хозяйство, тем более необходимо составление такого плана, так как в большом хозяйстве всегда встречается много разнообразия и так как при крупных хозяйственных оборотах за каждую ошибку приходится дорого платить...”⁵.

Расходы государственного бюджета “призваны на строго правовой основе обеспечить бесперебойное финансирование задач и функций государства. Регулярное поступление денежных средств является одним из важнейших условий эффективного выполнения как отдельных государственных программ, мероприятий, так и в целом государственной политики”⁶.

По мнению Д.А. Медведева, в настоящее время необходимо “просто переориентировать экономику и создать готовые для реализации проекты... Несмотря на сложный период кризиса, мы не вправе отказываться от стратегических проектов, нацеленных на повышение конкурентоспособности российской экономики - в конечном счете, направленных на преодоление кризиса, на рост национального богатства, на рост доходов наших граждан”⁷. Просто необходимо целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета.

Современная концепция российской модели модернизации экономики должна представлять собой синтез успешного опыта модернизации европейских и азиатских стран в условиях глобализации⁸. “Только модернизация способна гарантировать достижение стратегических целей развития страны при сохранении критических параметров функционирования социально-экономической и политической системы”⁹. Определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики и финансовой системы, закрепленных в бюджете расходов на финансирование приоритет-

ных задач и проектов является основой построения новой модели национальной экономики.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые задачи государства, является ведущим звеном финансовой системы России и играет важную экономическую и политическую роль в развитии современного общества в условиях глобализации. Бюджетная политика России должна быть “ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период”¹⁰, объединять в себе основные финансовые задачи государства в условиях модернизации национальной экономики.

¹ О бюджетной политике в 2010-2012 годах : бюджетное послание Президента РФ Федер. Собранию от 25 мая 2009 г. // Парламент. газ. 2009. № 28.

² Злобин Н. Спасение в цифрах // Рос. газ. 2009. 25 нояб. С. 3.

³ Сорокин Н. Модернизация российской экономики - главное условие выживания нации и государства. URL: <http://www.viperson.ru> (дата обращения: 20.01.2010).

⁴ Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/results>.

⁵ Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса, 1904. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

⁶ Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журн. рос. права. 2002. № 2. С. 32.

⁷ Медведев Д.А. Выступление на расширенном заседании президиума Государственного совета по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики 20 февраля 2009 года. URL: <http://www.kremlin.ru>.

⁸ Лисоволик Я.Д. Евразийская модель модернизации России. URL: <http://www.viperson.ru>.

⁹ Юргенс И. Вызовы глобализации и задачи модернизации страны. URL: <http://www.riocenter.ru>.

¹⁰ О бюджетной политике...

Поступила в редакцию 08.02.2010 г.

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ:
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ И РАЦИОНАЛИЗАЦИИ
ХОЗЯЙСТВЕННО-БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ**

© 2010 А.А. Джагарян

кандидат юридических наук

Конституционный Суд Российской Федерации

© 2010 Н.В. Джагарян

кандидат юридических наук

Южный федеральный университет, г. Ростов-на-Дону

E-mail: ecsn@sciex.ru

Раскрываются сущность и содержание муниципального финансового контроля как специфического института самоорганизации населения, призванного обеспечивать законность и эффективность местного хозяйства. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативно-правового и организационного механизмов муниципального финансового контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль, самоуправление, муниципальное образование, контрольный орган, государственная власть.

Перспективным направлением совершенствования финансово-экономического обеспечения местного самоуправления является нормативное укоренение и практическое совершенствование институтов муниципального контроля, включая муниципальный финансовый контроль как важнейший способ обеспечения добросовестного, рационального и эффективного использования материально-финансовых ресурсов муниципальных образований.

Как экономическая категория финансовый контроль - это контроль за законностью и целесообразностью действий органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемый в процессе планирования и ведения хозяйственной деятельности в интересах реализации стратегии социально-экономического развития страны и ее территории¹.

В конституционно-правовом плане институт муниципального контроля отражает значимую на уровне государства потребность местных сообществ в установлении и поддержании такого муниципального порядка, при котором в муниципальной деятельности производится эффективная реализация интересов местного сообщества, планомерно, целесообразно и рационально организуется совместная жизнедеятельность граждан по месту жительства. Муниципальный контроль,

таким образом, будучи специфической и необходимой формой осуществления местного самоуправления, выступает в двуедином качестве: как проявление самоорганизации местного сообщества и одновременно как гарантия законности и эффективности самоуправления. В свою очередь, муниципальный финансовый контроль как разновидность муниципального контроля связан с отношениями использования финансово-экономических ресурсов муниципальных образований и их охраны как государственно значимого достояния местных сообществ. В этом качестве он призван обеспечить соответствие деятельности субъектов управления или пользования средствами местного бюджета и (или) муниципальной собственностью нормативно установленным правилам и нормам, которые в условиях конституционного правопорядка заключают в себе согласованное единство интересов многонационального народа и местных сообществ, а также положительное с точки зрения социального и экономического эффекта функционирование материально-финансовой базы муниципальных образований.

Отсюда ясно, что в конституционно организованной системе местного самоуправления институт муниципального финансового контроля решает целый комплекс задач тактического и стратегического характера. К основным *такти-*

ческим задачам относятся: а) гарантирование полноценного удовлетворения конкретных финансово-экономических интересов членов местных сообществ; б) формирование необходимого объема достоверной информации о состоянии муниципальных финансово-хозяйственных дел в текущем периоде и ее своевременное предоставление субъектам муниципального управления; в) организационно-процессуальное и аналитически-консультационное обеспечение принятия правомерных и экономически целесообразных, обоснованных и эффективных муниципальных решений в порядке оперативного управления; г) пресечение злоупотреблений и правонарушений субъектами муниципальной финансово-хозяйственной деятельности; д) информирование местного сообщества о положении местного хозяйства. К *стратегическим задачам* муниципального финансово-хозяйственного контроля следует отнести, прежде всего, обеспечение разработки адекватной складывающимся в муниципальном образовании объективным тенденциям финансово-хозяйственных отношений и материально-экономическим потребностям граждан и организаций среднесрочной и долгосрочной программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, в том числе ее своевременной корректировки; организационную, функциональную и кадровую оптимизацию муниципальной финансово-хозяйственной деятельности; формирование системы превентивных мер, снижающих вероятность неправомερных действий в области муниципальных финансов.

В системе действующего правового регулирования в качестве специализированной организационно-правовой формы муниципального финансового контроля федеральный законодатель, реализуя свои дискреционные конституционные полномочия и вместе с тем опираясь на общие конституционные принципы организации и осуществления публичного контроля в демократическом правовом социальном государстве, избрал *контрольный орган муниципального образования*. Он введен в структуру органов местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в качестве самостоятельного и независимого публично-правового субъекта, осуществляющего контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также

контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (ч. 1 ст. 34, ч. 1 ст. 38).

Входя в механизм муниципально-властной самоорганизации, контрольный орган муниципального образования выступает одновременно и специфическим проявлением муниципально-правового статуса местного сообщества, т.е. через него получают свою реализацию в опосредованной форме контрольные права населения. Народ, как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность²; контроль за деятельностью органов местного самоуправления является одним из средств самоорганизации населения³.

В этой связи существенное значение имеет и то обстоятельство, что федеральный законодатель предусматривает возможность формирования контрольного органа муниципального образования путем муниципальных выборов, т.е. через прямое волеизъявление населения. При таком порядке члены контрольного органа выступают непосредственными представителями местного сообщества, связанными с ним не только формально-нормативным (функционально-целевым) образом в силу общей нормативной установки действовать от имени и в интересах населения, но и организационно. Избранные народом члены контрольного органа муниципального образования ему подотчетны и перед ним ответственны, в том числе в формах непереизбрания и отзыва, а стало быть, в полной мере подчинены его верховной воле. Вместе с тем иной, закрепленный Федеральным законом № 131-ФЗ, порядок формирования контрольного органа муниципального образования, а именно представительным органом муниципального образования, подразумевает связанность контролеров конституционным императивом народовластия и опосредованную ответственность перед населением, реализуемую в порядке деятельности представительного органа муниципального образования как ответственность специального органа перед органом, его создавшим. Следовательно, в любом случае контрольный орган ответственен либо перед самим народом, либо перед его непосредственными представителями, а потому вполне

может рассматриваться как специфическая функция народной воли.

Взаимосвязь публично-властного (административного) и общественного (субъективно-правового) начал в юридической природе контрольного органа муниципального образования определяет особенности его правовой институционализации и функционирования в системе местного самоуправления: поскольку субъективно-правовое начало здесь реализуется в определенных целях и специфической организационно-властной форме, оно не может быть свободным ни от этой цели, ни от этой формы. В практико-прикладной плоскости это означает, что контрольный орган муниципального образования не может конструироваться и функционировать по произвольному усмотрению народа, который, напротив, в данном случае ограничен объективными закономерностями и принципами организации и осуществления публично-правового контроля, важнейшие из которых - объективность и публичность. Отступление же от этих принципов, в конечном счете, означает нарушение интересов народа, поскольку правовой интерес, очевидно, не может быть осуществлен иначе как в надлежащей и соответствующей ему правовой форме.

Объективность является определяющим условием эффективной контрольной работы; без объективности теряется смысл контроля как функции управления, как основной формы обратной связи и базы для принятия управленческих решений⁴. Объективность публично-властного контроля обеспечивается как через определение функций контролирующего субъекта, так и через определенный порядок его формирования и деятельности. Принцип объективности требует от кадрового состава соответствующего органа непредвзятости, независимости, компетентности, профессионализма и ответственности. Причем квалификация и беспристрастность кандидатов на должности муниципального финансово-экономического контроля должны быть подтверждены наличием высшего образования по специальностям в области экономики или экономики и управления, определенным опытом работы в области государственного или муниципального финансового контроля, экономики, финансов и кредита (во всяком случае не менее 1 года), а также безупречной репутацией.

Следовательно, *конструкция, кадровый состав и функционирование контрольного*

органа муниципального образования не могут ставиться в зависимость от конкретного соотношения политических сил в системе муниципальной демократии и выступать производными от доминирующей политической целесообразности. Контроль по самой своей сути призван выражать и обеспечивать всеобщий, а не субъективный (пусть даже и массовый) интерес. Поэтому, в частности, следует критически оценивать встречающееся в муниципальной практике совмещение статусов депутата представительного органа местного самоуправления и должностного лица контрольного органа⁵, искажающее смысл и предназначение контрольной деятельности: самостоятельность и независимость финансово-хозяйственного контроля как основа его объективности исключают возможность использования контрольного органа в качестве инструмента политической борьбы. Это должно получить четкое и недвусмысленное закрепление в уставах муниципальных образований и положениях о контрольных органах муниципальных образований, в том числе посредством введения асинхронных сроков полномочий представительных и контрольных органов муниципальных образований: для контрольных органов их следует установить на один (два) года более, чем для представительных органов муниципальных образований⁶. Вместе с тем необходимость обеспечения независимости муниципального финансово-экономического контроля предполагает последовательное разделение административно-хозяйственной и контрольной функций в системе местного самоуправления, в том числе посредством исключения замещения должностными лицами контрольного органа местного самоуправления иных должностей в органах местного самоуправления. Одновременно для руководителя контрольного органа целесообразно установить повышенные статусные ограничения, путем, в частности, введения запрета на пребывание в указанной должности лица, находящегося в родственных отношениях с председателем представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителем финансового органа местной администрации.

Публичность муниципально-финансового контроля прямо следует из его природы как проявление демократии и самоуправления народа⁷, его учредительной власти⁸, призванное поддерживать

надлежащую степень интенсивности обратной связи в системе местного самоуправления, а также реальную возможность местного сообщества самостоятельно принимать осознанные и обоснованные волевые решения по поводу муниципального имущества и финансовых средств. Незнание результатов муниципального финансово-хозяйственного контроля для населения обесценивает контроль, превращает его в один из административно-бюрократических инструментов, подчиненный политической целесообразности и конъюнктуре, и, по существу, лишает всякого смысла.

Следовательно, *публичность муниципального финансового контроля в пределах, определяемых действующим законодательством о различных видах тайн, не находится в сфере усмотрения органов местного самоуправления* и подлежит обязательному нормативному гарантированию, причем вне зависимости от того, в каком порядке создан контрольный орган муниципального образования (путем муниципальных выборов или представительным органом муниципального образования).

В этой связи следует признать необоснованным имеющий место в действующем правовом регулировании подход, согласно которому предоставление населению информации о деятельности контрольного органа муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, не является его обязанностью, а закреплено как дискреционное полномочие⁹.

Равно недопустимо исключение публичной отчетности контрольного органа в связи с предоставлением соответствующих отчетов представительному органу муниципального образования¹⁰. Местное сообщество является первичным самостоятельным субъектом местного самоуправления, управленческие и контрольные права которого не могут ни подменяться, ни исключаться правами его представителей в лице депутатов представительного органа муниципального образования.

Не в полной мере требованию публичности муниципального финансового контроля удовлетворяет и обнародование лишь годового отчета о результатах деятельности контрольного органа муниципального образования¹¹. Эта форма отчетности не позволяет членам местного сообщества располагать оперативной информацией о финансово-экономическом состоянии муниципального

образования и своевременно ставить вопрос о правомерности принятия тех или иных муниципально-властных решений и об их корректировке. Отсутствие текущей отчетности существенно сужает реальный объем управленческих возможностей граждан и ставит под сомнение их статус активных участников муниципальной демократии.

Контрольный орган является, безусловно, потенциально важным и значимым элементом в организации местного самоуправления. Вместе с тем на сегодняшний день его реальная включенность в муниципальную практику имеет достаточно низкий уровень, что в немалой степени обусловлено самим Федеральным законом № 131-ФЗ.

Из положений ч. 2 ст. 34 указанного закона вытекает, что наличие контрольного органа муниципального образования в структуре органов местного самоуправления не является обязательным. Иными словами, федеральный законодатель оставил решение вопросов о создании и правовом оформлении контрольных органов в конкретных муниципальных образованиях на усмотрение муниципальных властей, что подтверждается, в частности, судебной практикой. Так, Уставный суд Калининградской области в одном из своих постановлений отметил, что “содержащееся в ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ указание на то, что структуру органов местного самоуправления наряду с обязательными составляют контрольный и иные органы и выборные лица местного самоуправления, не носит императивного характера. Выбор варианта структуры органов местного самоуправления определяется в уставе муниципального образования”. На этой основе суд признал, что включение в структуру органов муниципального образования “Светлогорский городской округ” контрольного органа было возможным, однако не являлось обязательным, а потому отсутствие этого органа не может рассматриваться как нарушение прав заявителя¹².

Такое федеральное правовое регулирование привело к тому, что по состоянию на конец 2007 г. контрольные органы, как об этом свидетельствуют данные Министерства регионального развития Российской Федерации, сформированы в 6511 муниципальных образованиях, что составляет 27,2 % от общего числа муниципалитетов¹³. В ряде субъектов Российской Федерации (республики Карелия, Марий Эл, Мордовия, Удмур-

тия, Владимирская, Мурманская, Псковская области, Чукотский автономный округ) контрольные органы не созданы ни в одном муниципальном образовании. Из всех муниципальных образований, в которых сформирован контрольный орган, только в пяти он формируется путем муниципальных выборов, во всех остальных случаях - представительным органом муниципального образования.

В тех же муниципальных образованиях, где контрольные органы не созданы, контроль за исполнением местных бюджетов осуществляют либо представительные органы (Читинская область), либо финансовые органы в структуре местной администрации (Республика Карелия), либо контрольно-счетные (ревизионные) комиссии (комитеты), образованные в составе представительных органов из числа депутатов (Кемеровская область). При этом наиболее распространенным вариантом институционализации муниципально-финансового контроля в подобной ситуации является закрепление соответствующих функций за местной администрацией, которая по итогам проводимых контрольных мероприятий отчитывается перед представительным органом местного самоуправления. Соответствующие полномочия местной администрации предусматриваются, в частности, п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которому утверждение отчета об исполнении местного бюджета входит в состав исключительных прерогатив представительного органа муниципального образования. Равным образом ч. 3 ст. 241 Бюджетного кодекса Российской Федерации предписывает уполномоченным исполнительным органам представлять в установленном порядке ежеквартальные, полугодовой и годовой отчет об исполнении бюджета, в том числе в представительный орган.

Между тем финансовый контроль местной администрации и контроль, осуществляемый контрольным органом муниципального образования, не могут рассматриваться как взаимозаменяемые. Исходя из Конституции РФ и действующего законодательства, эти формы контроля имеют собственную значимость и предназначение: они выступают различными проявлениями права членов местного сообщества на контроль за оптимальным использованием муниципальных финансов и муниципальной собственности и только совместно обеспечивают необходимую степень достоверности и полноты инфор-

мации о реальном финансово-экономическом положении муниципалитета, а потому правовое регулирование муниципально-финансового контроля не может допускать противопоставления, тем более подмены одной формы контроля другой.

Равным образом недопустимо и придание контрольному органу муниципального образования статуса рабочего органа представительного органа муниципального образования. Представительный орган муниципального образования рассматривает проект местного бюджета и утверждает его, а также рассматривает и утверждает отчет об исполнении местного бюджета. А в полномочия контрольного органа входит осуществление контроля за соблюдением порядка рассмотрения проекта местного бюджета и отчета о его исполнении. Таким образом, контрольный орган муниципального образования не может находиться в административной подчиненности по отношению к представительному органу муниципального образования, как и любому другому органу местного самоуправления¹⁴. Впрочем, это, очевидно, не исключает ни возможности для представительного органа муниципального образования создавать те или иные контрольные комиссии, комитеты и т.п., призванные, не подменяя контрольный орган муниципального образования, обеспечивать реализацию собственных полномочий представительного органа муниципального образования, ни необходимости периодической отчетности контрольного органа муниципального образования о результатах своей деятельности перед представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования.

Стало быть, контрольные подразделения местной администрации и представительного органа муниципального образования возможно и допустимо внедрять в систему муниципальной власти наряду с контрольными органами муниципальных образований, с тем чтобы они совместно на основе принципов разграничения полномочий и партнерского взаимодействия (сотрудничества) осуществляли эффективный, всесторонний и полный контроль за состоянием местного хозяйства, муниципальной экономической и бюджетной деятельности, не подменяя, но дополняя друг друга.

Надлежащей юридической основой этого процесса являются, прежде всего, уставы муни-

ципальных образований (в силу императивных требований ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ), а также конкретизирующие их акты представительных органов муниципальных образований. В уставах следует определять основные направления и принципы деятельности контрольных органов, порядок их формирования, срок legislatures, структуру, состав полномочий, юридическую силу и последствия принимаемых решений, а также финансовые гарантии независимости контрольных органов (предпочтительно введение в устав специальной нормы о финансировании контрольного органа муниципального образования за счет отдельной расходной строки местного бюджета). Примерами здесь, к сожалению единичными, могут служить, в частности, уставы таких городов, как Благовещенск (ст. 34-35), Волгодонск (ст. 58), Краснознаменск (ст. 43-44), Лыткарино (ст. 33-35), Майкоп (ст. 53), Пермь (гл. 9.1), Тобольск (ст. 41-43)¹⁵.

Прямое уставное регулирование правового статуса контрольного органа муниципального образования не только повышает его статус, но и служит важной нормативной гарантией его независимости и самостоятельности, обеспечивает должную степень организационно-функциональной стабильности муниципально-финансового контроля, что, безусловно, важно с точки зрения обеспечения эффективности контроля. В то же время, как следует из судебной практики, неполнота уставной регламентации правового положения контрольного органа муниципального образования сама по себе не свидетельствует о неопределенности его статуса: нормы устава должны оцениваться в единстве с развивающимися и конкретизирующими их положениями иных муниципальных правовых актов, а потому, в частности, отсутствие в уставе муниципального образования конкретного перечня полномочий контрольного органа, при том что он закреплен в акте представительного органа муниципального образования, не может рассматриваться как нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений¹⁶.

Проведенный анализ юридической природы контрольного органа и практики реализации данного института позволяет утверждать, что в настоящее время он находится в стадии становления. Большинство муниципальных образований, не имея опыта функционирования независимого муниципального финансового контроля, очевид-

но, не готовы к самостоятельному внедрению соответствующего института в свою организационную структуру, а при попытках его осуществления в ряде случаев сталкиваются с существенными затруднениями в выработке собственного правового регулирования.

Красноречивым примером здесь может служить Устав контрольно-счетной палаты Ярославского муниципального района Ярославской области¹⁷, которым правовой статус соответствующего контрольного органа, его взаимоотношения с другими органами местного самоуправления определяются по существу на основе принципов и в категориях гражданского права. Так, в Уставе отдельные главы посвящены правоспособности контрольного органа (гл. 2), его учредителю (собственнику имущества) (гл. 3), управлению контрольным органом (гл. 5), а также его созданию, реорганизации и ликвидации (гл. 6). Таким образом, в рассматриваемом акте имеет место смешение и подмена муниципальных и административных отношений гражданскими правоотношениями; понимание контрольного органа как юридического лица (притом гражданского права) возводится в абсолют.

Другим существенным препятствием в развитии независимого муниципального финансово-экономического контроля является объективная незаинтересованность субъектов местного самоуправления, потенциально попадающих в сферу указанного контроля, в повышении уровня открытости, прозрачности муниципальной финансово-хозяйственной деятельности и расширении объема их подконтрольности местному сообществу.

Между тем в условиях муниципальной, налоговой, бюджетной реформ, существенного повышения доли участия муниципальных образований в реализации социальной функции государства на фоне нарастающей нестабильности в мировой финансовой системе и недостаточной эффективности муниципального управления материально-финансовыми ресурсами независимый муниципальный финансовый контроль жизненно необходим для обеспечения эффективного социально-экономического развития не только собственно муниципальных образований, но и государства в целом. В этой связи *федеральный законодатель вправе и обязан, опираясь на конституционные принципы публичного контроля и исходя из общенациональных интересов, более активно воздействовать на становле-*

ние института контрольного органа муниципального образования, в частности, путем введения его обязательности в структуре органов местного самоуправления с учетом реальной материально-ресурсной базы муниципальных образований, позволяющей обеспечить его надлежащее функционирование. Характерно, что на это его ориентируют и сами субъекты муниципально-финансового контроля. Так, рекомендация о включении контрольного органа муниципального образования в число обязательных элементов структуры органов местного самоуправления была сформулирована менее чем через год после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в Резолюции IV Всероссийской конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (2-3 июня 2004 г., Волгоград)¹⁸. Полагаем, что уже сегодня решение об обязанности контрольного органа в структуре органов местного самоуправления могло бы быть безболезненно принято в отношении городских округов и муниципальных районов.

Целесообразно также *федеральное законодательное урегулирование базовых принципов муниципального финансового контроля* либо в специальном законодательном акте, либо в общем федеральном законе, посвященном основам государственного и муниципального финансового контроля. При этом следовало бы учесть имеющиеся научно-теоретические разработки в области применения передового контрольного инструментария, включая финансовый мониторинг, позволяющий отслеживать состояние материально-ресурсной базы муниципального образования в ее динамике, наблюдать за финансово-экономическими процессами и процедурами и тем самым обеспечивающий необходимое для эффективного контроля информационное качество обратной связи в системе муниципального финансового управления¹⁹.

¹ Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием Россией (теория и практика) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 13.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002. П. 1, абз. 2 мотив. части.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374. П. 3, абз. 4 мотив. части.

⁴ Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999. С. 127.

⁵ Нормы, допускающие такое совмещение, содержатся, например, в п. 1.3 ст. 1 Положения о контрольном органе городского округа Орехово-Зуево Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа от 25 июля 2006 г. № 563/47 (см.: Деловые вести. 2006. 11 авг.); п. 1.2 решения районного собрания муниципального образования "Мещовский район" от 18 мая 2006 г. № 49 "О Ревизионной комиссии (контрольном органе) муниципального района "Мещовский район" (см.: Восход. 2006. 8 июля); п. 7 Положения "О контрольном органе Люблинского муниципального района Омской области", утвержденно-го решением совета Люблинского муниципального района от 28 февраля 2006 г. № 22 (см.: Маяк. 2006. 17 марта).

⁶ Королев Д.А. Контрольные органы муниципальных образований в Российской Федерации: место в системе и правовой статус : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10-11, 20.

⁷ Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 12.

⁸ Шансугов Д.Ю. Теория права и государства : учеб. пособие по курсу теории права и государства. Ч. 2. Ростов н/Д, 2001. С. 62.

⁹ См., например: О Положении о контрольном органе - контрольно-счетной палате : решение Чебоксар. город. депутатов Чуваш. Респ. от 3 июня 2005 г. № 1651. Ст. 18, ч. 1. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс. Регионы".

¹⁰ О создании контрольного органа муниципального района : решение Собр. представителей Ярослав. муницип. района от 15 дек. 2005 г. № 114 // Ярослав. агрокурьер. 2005. 29 дек.

¹¹ См., например: О контрольном органе муниципального образования город Алапаевск : решение Думы муницип. образования "город Алапаевск" : принято 23 дек. 2005 г. // Алапаев. правда. 2006. 2 февр.

¹² По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Устава муниципального образования "Светлогорский городской округ" : постановление Устав. суда Калининград. обл. от 8 авг. 2006 г. № 4-П // Вестн. Устав. Суда Калининград. обл. 2007. № 7/8.

¹³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : информ. о ходе реализации Федер. закона от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ в 2007 г. URL: <http://www.minregion.ru>.

¹⁴ См. об этом: Ответы Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления по положениям главы 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления". URL: <http://www.duma.gov.ru/localcom/vopros-otvet/vopros>

ответ-0_06_38.htm; Шургина Е. С. Контрольный орган муниципального образования // Бюджет. 2008. № 6.

¹⁵ См.: Устав города Благовещенска от 26 мая 2005 г. // Благовещенск. 2005. 23 сент.; Устав города Волгодонска от 24 октября 2007 г. // Волгодонск официальный. 2007. 26 окт.; Устав города Краснознаменска от 21 августа 2007 г. // Импульс. 2007. 22 окт.; Устав города Лыткарино от 19 сентября 2007 г. // Лыткарин. вести. 2008. 11 апр.; Устав города Майкопа от 24 июля 2002 г. // Майкоп. новости. 2005. 21 июня; Устав города Перми от 13 марта 1996 г. // Вечерняя Пермь. 1996. 14 июня; Устав города Тобольска от 17 июня 2005 г. // Тобол. правда. 2005. 30 июля.

¹⁶ Эта позиция сформулирована, в частности, применительно к правовому регулированию статуса контрольного органа Озерского городского округа (см.: По-

становление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 2 июля 2008 г. № Ф09-4637/08-С1 по делу № А76-1903/08. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс. Регионы").

¹⁷ О создании контрольного органа муниципального района : решение муницип. совета Ярослав. муницип. района от 1 марта 2007 г. № 15. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс. Регионы".

¹⁸ URL: <http://www.ach-fci.ru>.

¹⁹ *Набиев С.А.* Теоретические аспекты и практика применения соотношения правового регулирования государственного финансового контроля и финансового мониторинга : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Поступила в редакцию 04.02.2010 г.

СОЧЕТАНИЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

© 2010 К.В. Карелин, Н.А. Погодина

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Выделены различные аспекты взаимодействия органов публичной власти и частных субъектов. Проанализированы перспективы развития электронного правительства. Дана характеристика государственным услугам в ракурсе их воздействия на сочетание частных и публичных интересов.

Ключевые слова: частный и публичный интересы, электронное правительство, государственные услуги.

Основное назначение государства состоит в построении такой системы права, где учитывались бы интересы всех участников этой сферы общественных отношений. Таким образом, для обеспечения необходимой организованности возникающих общественных правоотношений необходимо соблюдение баланса частных и публичных интересов и отражение их в действующем законодательстве. Несомненно, Россия идет по пути формирования современного государственно-частного партнерства, что требует поиска реальных механизмов и инструментов, способных обеспечить его эффективное и результативное функционирование во благо обществу.

Государственно-частное партнерство, по мнению В. Мочальникова, это новое общественное устройство, новая система отношений, иное сознание, иные принципы взаимодействия, связанные с чрезвычайным динамизмом развития жизненного экономического пространства и т.д.¹ А.Е. Зятков определяет его как систему урегулированных социальными (в том числе правовыми) нормами отношений между государством, частным бизнесом и гражданским обществом, основанную на принципах диалога, согласования интересов и взаимовыгодного объединения финансовых, кадровых, организационных и иных ресурсов для более эффективного выполнения функций государства и достижения целей государственного управления в экономической, социальной и иных сферах в условиях современной рыночной экономики².

Несмотря на повышенное внимание к процессу взаимодействия государственных органов и частных субъектов, актуальность проблемы налаживания сотрудничества государства и общества в различных сферах и областях, текущая

ситуация характеризуется отсутствием системности в решении возникающих проблем, преобладающим числом негативных результатов по сравнению с незначительным количеством увенчавшихся успехом историй взаимодействия государственных и частных институтов.

Процесс выявления и закрепления в праве общественно (социально) значимых интересов, соответствующих объективным интересам общества, имеет особое значение, так как защита правом интересов, не соответствующих объективным интересам общества, влечет нарушение баланса интересов. Задача культурного общества – согласовать противоборствующие интересы, способствовать достижению компромисса, обеспечив общественное согласие и партнерство.

Кроме того, необходимо признать важность участия в деятельности органов законодательной и исполнительной власти представителей бизнес-структур. Европейский опыт свидетельствует о целесообразности такого диалога. Приближение российской практики взаимодействия власти и бизнеса к зарубежной модели будет способствовать совершенствованию отношений частных и публичных субъектов. Такой обоюдный диалог позволит прийти к конструктивным решениям по многим вопросам.

Особая роль в вопросах соотношения частных и публичных интересов отводится сфере управления.

В науке выделяют ключевые признаки взаимодействия государственных и частных институтов:

- реализация взаимодействия в экономической, социальной и политической плоскостях;
- эффективная реализация специфических функций субъектов взаимодействия на основе консенсуса интересов;

- осуществление взаимодействия на различных уровнях иерархии³.

Большое значение в настоящее время приобретает выработка механизмов реализации взаимодействия субъектов - носителей публичных и частных интересов.

Ярким образцом указанного механизма является внедрение в деятельность государственных органов принципа "одного окна", при котором граждане напрямую не взаимодействуют с органами власти и их представителями. На сегодняшний день создана нормативная база для реализации принципа "одного окна" при регистрации предприятий и индивидуальных предпринимателей. Теперь, чтобы открыть свое дело, надо подать один комплект документов в районную налоговую инспекцию. В инспекции фирму регистрируют, поставят на налоговый учет и передадут необходимую информацию во внебюджетные фонды.

В последнее время широкое распространение принцип "одного окна" получил в таможенной сфере - в процедурах таможенного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного документального контроля.

Основными плюсами реализации принципа "одного окна" и соответственно причинами, по которым многие страны берут его на вооружение, являются:

- минимальное количество инстанций, которые необходимо пройти для регистрации;
- сокращение сроков проведения регистрации;
- уменьшение количества документов;
- получение информации о зарегистрированных субъектах из одного источника.

Некоторые аспекты реализации принципа "одного окна" требуют применения современных технологий, таких как интернет-порталы, общая функциональность для всех каналов, технология интегрированных терминалов, доступ к внутренним системам и т.д. Другие аспекты предполагают исключительно улучшение качества личных контактов - обучение персонала, непосредственно общающегося с клиентами, технологиям, отношениям с клиентами, множественным транзакциям и т.д. Третьи ориентированы на упрощенные, координированные формы документов и процессы.

Право граждан на получение информации, учет их позиции, предложений, привлечение к участию в подготовке решений могут быть реализованы

с помощью связей с общественностью. Связи с общественностью как технология взаимодействия предполагают установление равноправного диалога, при котором возможен учет интересов и пожеланий населения как равноправного участника процесса управления⁴.

В основе взаимодействия государственных органов и общества лежит принцип коллективной ответственности, требующий делового партнерства и сотрудничества между населением, чиновниками, представителями исполнительной власти. Главной целью такого взаимодействия можно считать развитие гражданского сознания и создание благоприятного общественно-политического климата.

Все большую роль в вопросе открытого взаимодействия государства и общества играет глобальная сеть Интернет. Наиболее значимым достижением этого направления является электронное правительство.

Несмотря на то что данное явление существует уже несколько лет, до настоящего времени оно не получило точного определения. Одни ученые рассматривают электронное правительство как "инструмент для достижения лучшего управления"⁵, другие расширяют это понятие до рамок научно-практической дисциплины⁶, третьи считают электронное правительство политическим мифом⁷.

Из огромного количества определений электронного правительства ни одно не представляется удачным. В рассматриваемом аспекте под электронным правительством понимается схема взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан и различных институтов гражданского общества, опосредованная глобальной сетью Интернет.

Функционирование электронного правительства было бы невозможным без наличия определенных элементов, таких как:

- правовая база - нормативно-правовые акты, регулирующие форму и содержание взаимодействий в рамках электронного правительства;
- человеческий ресурс - граждане, государственные и муниципальные служащие, обладающие достаточным уровнем информационной и политической культуры для взаимодействия в рамках рассматриваемого политического института;
- техническая база - использование современных средств связи, специфического программ-

ного обеспечения, уровень компьютеризации населения и органов власти, нацеленный на стопроцентное обеспечение.

Электронное правительство упрощает для граждан доступ к нормативно-правовой базе, проектам законов и т.д., открывает для них возможность обращаться через Интернет в органы власти с собственными предложениями, участвуя, таким образом, в процессе принятия политических решений. Реальность обратной связи без очередей в коридорах органов государственной власти способствует повышению политической активности граждан, стимулирует гражданскую политическую инициативу, направляя ее в нужное русло.

Преимущества электронного правительства бесспорны:

- упрощение бюрократических процедур;
- значительное сокращение сроков при оформлении документов;
- обеспечение легко верифицируемой, строгой налоговой подотчетности юридических и физических лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета;
- повышение уровня бюджетных поступлений;
- сокращение масштабов коррупции;
- рост доверия граждан к институтам власти⁸.

Банковская и телефонная отрасли являются оптимальным примером отраслей, которые прибегли к модернизации и улучшению опыта с помощью сети Интернет. Эффективно функционирующие сайты, простой доступ к информации о счетах в Интернете или через киоски, вежливый, хорошо обученный персонал, обеспечивающий решение проблем, и точность информации о счетах позволили добиться улучшения качества деятельности в банковской сфере и телефонной отрасли.

Выступления политической элиты Российского государства свидетельствуют о стремлении использовать механизмы взаимодействия в политико-административной сфере.

Так, например, Д.А. Медведев в своем выступлении на Красноярском экономическом форуме заявил о том, что «значительная часть функций, исполняемых государственными органами, должна быть передана на реализацию в негосударственный сектор»⁹.

В ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2008 г. говорится о необходимости доверять все боль-

шее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению и предусмотреть дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, Общественной палаты¹⁰.

Сотрудничество государства и общества должно преобладать над отношениями противостояния, противодействия. Неустойчивые компромиссы и стремление получить только собственную выгоду должны тщательно отслеживаться, проверяться и ослабляться как нормативно-правовыми действиями, так и социально-доверительными отношениями.

Взаимодействие органов власти и частных субъектов выражается в предоставлении органами власти государственных услуг. Это понятие появилось в связи с проведением административной реформы, направленной на повышение качества взаимодействия государства в лице его исполнительных органов и должностных лиц с гражданами и организациями. Ранее оно использовалось в основном в цивилистике. В 2002 г. в Послании Федеральному Собранию РФ Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил особое внимание на то, что прямой обязанностью государства является предоставление качественных публичных услуг¹¹.

Следует отметить, что в науке существует и критическое восприятие данного тезиса. Так, Ю.Н. Стариков считает данное направление деятельности государственных органов ошибочным, поскольку они призваны осуществлять властные, управленческие функции, а оказание услуг им не свойственно¹². Однако, несмотря на негативное отношение, данный институт в настоящее время формируется и начинает развиваться и в законодательных нормах, и в науке.

В проекте закона «О стандартах государственных услуг»¹³ приводится следующее определение: государственная услуга - это деятельность по исполнению запроса или требования граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, а также получении материальных и финансовых средств для их реализации в случае и в порядке, предусмотренных законодательством, установлении юридических фактов или предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа государственной власти и включенным в реестр государственных услуг.

Таким образом, как отмечает А.В. Нестеров, государственные услуги носят характер юридически значимых действий, материально-вещественных и информационных действий¹⁴.

В настоящее время органами государственного управления проводятся разработка и принятие административных регламентов, пошагово определяющих модель взаимодействия частных и публичных субъектов при оказании последними государственной услуги или исполнении государственной функции. Эти важнейшие документы призваны сформулировать права и обязанности органа власти, его юрисдикцию, а также описать организационные формы взаимодействия с другими органами власти в процессе подготовки, прохождения, согласования и утверждения управленческих решений, сформулировать внутреннюю систему взаимодействия. В этом определении заложен глубокий замысел, без реализации которого невозможно реформировать власть, сделать ее “прозрачной”, доступной для граждан, осуществить практические шаги на пути обуздания коррупции в органах власти.

Единообразный порядок разработки административных регламентов установлен постановлением Правительства РФ¹⁵. Для частного субъекта важным представляется то, что в них должны быть включены такие позиции, как требования к удобству и комфорту мест исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); ответственность государственных служащих федерального органа исполнительной власти и иных должностных лиц за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции; порядок обжалования заявителями действий (бездействия) и решений, принятых (осуществляемых) в ходе выполнения административного регламента, и пр. Эти критерии имеют существенное значение в деле борьбы с административным произволом, коррупцией.

Как совершенно верно отмечает Г.И. Грицай, такие документы “заполнили ранее существовавший “правовой вакуум” в части процессуального регулирования конкретных процедур государственного управления, связанных с осуществлением функций государственного управления. Тем самым административные регламенты способствуют поддержанию режима реальной законности в сфере государственного управления”¹⁶.

Таким образом, очевидна нацеленность на решение важного вопроса взаимодействия органов власти и частных субъектов: обеспечение гласности и публичности, проведение независимой экспертизы, устранение избыточных административных процедур. Административные регламенты направлены на обеспечение информационной открытости и прозрачности деятельности государственных органов, а также на борьбу с коррупцией в государственных органах, осуществляющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги. Как совершенно верно подчеркивает А.Ф. Ноздрачев, участие граждан в деятельности органов исполнительной власти позволяет обеспечивать такие существенные характеристики исполнительной власти правового государства, как публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях¹⁷.

Интересы всегда выступают мощным фактором жизнедеятельности людей, создания и функционирования государственных и общественных институтов, служат важным стимулом и выражают общественные притязания на участие в правотворчестве и создании правовых актов, в правоприменении. Интересы по-разному отражаются в публичном и частном праве, то взаимодействуя, то противореча друг другу, то будучи согласованными между собой. История формирования, функционирования и развития общества свидетельствует о том, что деформация, смена и даже крах различных государственно-правовых систем всегда были и остаются в значительной мере результатом возникающих и несвоевременно или неадекватно разрешаемых противоречий юридически значимых интересов участников общественных отношений. Данное обстоятельство обусловлено тем, что социальные истоки права лежат в сфере деятельности людей по созданию, обмену и потреблению материальных благ для удовлетворения их разнообразных потребностей и интересов.

Социальная природа сочетания частных и публичных интересов в праве состоит в объективной необходимости правового согласования юридически значимых конфликтующих (противоречивых) социальных интересов участников общественных отношений путем их сбалансирован-

ного опосредования правами и обязанностями в целях преодоления конфликта интересов и обеспечения пользования их носителями социальными благами имущественного и личного неимущественного характера.

Юридическая же природа принципа сочетания частных и публичных интересов в праве характеризует его как основополагающее положение, требующее сбалансированного отражения в законодательстве личных, групповых и общественных интересов в сфере имущественных и личных неимущественных отношений путем их стимулирования и ограничения системой дозвоительно-диспозитивных и императивных средств нормативно-правового регулирования.

¹ Мочальников В. Современные тенденции развития партнерства власти и бизнеса // Вестн. Ин-та экономики РАН. 2008. № 2. С. 172.

² Зятыков А.Е. Формы государственно-частного партнерства в политико-административной сфере // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. 2009. № 2 (42). С. 52.

³ Никитаева А.Ю. Система взаимодействия государства и бизнеса в региональной экономике: концептуальный подход и инструментальные составляющие // Экон. вестн. Ростов. гос. ун-та. 2006. Т. 4, № 3. С. 141.

⁴ Герасимова Г.И. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества // Власть. 2008. № 9. С. 33.

⁵ Сморгун Л.В. Коммуникационные аспекты менеджмента знания и электронное правительство // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество : тр. VII Всерос. объедин. конф. СПб., 2004. С. 212.

⁶ Дрожжинов В.И., Шайтурова Е.В. Электронное правительство как научно-практическая дисциплина // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество : тр. VII Всерос. объедин. конф. СПб., 2004. С. 181.

⁷ Захаров В.П. Электронное правительство как мифологема нового времени // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество : тр. VII Всерос. объедин. конф. СПб., 2004. С. 187.

⁸ Ирхин Ю.В. Электронное правительство и общество: мировой опыт и Россия // Социс. 2006. № 1. С. 73-82.

⁹ Стенограмма выступления кандидата в Президенты Российской Федерации, первого заместителя Председателя Правительства России Д.А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме. URL: <http://www.edinoros.ru/news.html?id=127810>.

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 6 нояб.

¹¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ, 2002 г. // Рос. газ. 2002. 19 апр.

¹² Стариков Ю.Н. Административная реформа: политико-правовые особенности и первые итоги // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия "Гуманитарные науки". 2004. № 1. С. 19.

¹³ Проект федерального закона "О стандартах государственных услуг" / Центр стратег. исслед. URL: <http://www.csr.ru>.

¹⁴ Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 12.

¹⁵ О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (оказания государственных услуг) : постановление Правительства РФ от 11 нояб. 2005 г. № 679 (в ред. от 2 окт. 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933; 2009. № 41. Ст. 4765.

¹⁶ Грицай Г.И. Об административных регламентах органов исполнительной власти // Адм. право и процесс. 2009. № 4. С. 16.

¹⁷ Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журн. рос. права. 2005. № 9. С. 14.

Поступила в редакцию 06.02.2010 г.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ОПТИМИЗАЦИЮ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

© 2010 Ю.В. Калитина

кандидат политических наук

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассмотрен ход реформы, нацеленной на разрешение конфликта между властью и обществом.

Ключевые слова: реформа, действующее законодательство, частные и публичные интересы.

Динамика развития общественных отношений обуславливает необходимость постоянного обновления правил, их регулирующих. Каждая ступень в прогрессивном развитии человеческого общества необходима и имеет свое оправдание для того времени и для тех условий, которым она обязана своим происхождением. Но она становится непрочной и лишается своего оправдания перед новыми условиями¹.

Рыночные преобразования начала 90-х гг. XX в. потребовали коренных реформ - создания принципиально новых условий построения российского государства. Они коснулись всего массива национального законодательства и выразились в проведении мероприятий, посредством которых одни общественные отношения устарели и, как следствие, утратили силу, другие - видоизменились, третьи - возникли, появились как новые правовые явления.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью общества, однако признать, что данная норма стала реальностью затруднительно до сих пор. Безусловно, противоречие между властью и обществом объективно существовало всегда уже потому, что политическая система по определению не может абсолютно адекватно отражать всю совокупность интересов, вызревающих в данном конкретном социуме. В любом обществе часть интересов остается за скобками политического согласия, следовательно, всегда существует почва для социального недовольства. Однако проведение реформы нацелено на сглаживание конфликта этих интересов, на устранение явного противостояния одних субъектов другим.

Остановимся на рассмотрении реформы государственной службы, судебной реформы и реформы системы органов внутренних дел Российской Федерации, поскольку они затрагивают большую сферу жизнедеятельности общества.

Государственная служба в России является важнейшим инструментом преобразований во власти, экономике, социальной сфере, в области национальной безопасности. Как отмечает С.Е. Чаннов, публичный характер государственной службы заключается в том, что она осуществляется в общепольных целях, для достижения общественного блага, но в то же время характеризуется направленностью на реализацию функций государства и наличием властной составляющей².

Однако существующий государственный аппарат не приспособлен для решения многих стратегических задач. Внутренние противоречия накопились в самой государственной службе как роде профессиональной деятельности, что говорит о необходимости ее реформирования. Результатом этой реформы должно стать государство, адекватное времени и целям, которые стоят перед страной.

Процесс реформирования государственной службы можно условно разделить на три этапа. На первом этапе был сформирован определенный подход к реформированию и модернизации государственной службы, он завершился принятием и утверждением Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации³. Второй этап ознаменован принятием Федерального закона "О государственной гражданской службе РФ"⁴. Третий этап включает в себя совершенствование механизмов функ-

ционирования государственной службы, осуществление практической реализации норм, заложенных в федеральной программе, федеральном законе, принятых в рамках концепции.

Становление государственной службы России проходило в сложных и противоречивых условиях. Ее реформирование отставало от общего темпа реформ в экономике и социальной сфере. Издержки нерешенных проблем в этой области проявляются в низкой эффективности работы государственных органов, недостаточном уровне профессионализма госслужащих, высокой степени отчуждения от них граждан, снижении престижа государственной службы.

Реформа государственной службы призвана устранить все эти проблемы. Она нацелена на кардинальное повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Актуальность задачи видится в восстановлении доверия граждан к органам государственной власти за счет качественного удовлетворения их социальных и общественных потребностей на основе предоставления государственных услуг. В данной связи верным представляется позиционирование А.В. Гусевым государственной службы во взаимоотношениях с обществом как социального сервисного института. Ученый указывает на необходимость ее переориентации «с оказания преимущественно внутриаппаратных услуг на обслуживание реальных потребностей общества, устранение многочисленных «административных барьеров», фиктивных и избыточных государственных услуг, введение единых требований (стандартов) к качеству, формам и срокам их предоставления, усиление системы внутреннего и внешнего контроля»⁵.

Государственная служба тесно связана со структурами гражданского общества. Их взаимодействие должно осуществляться на основе принципов законности и правовой регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих, которые исключают обстоятельства, способствующие процветанию коррупции и злоупотреблениям на государственной службе, а также произволу при реализации государственными служащими общественных потребностей (государственных услуг), принятии управленческих решений; предельной открытости системы государственной службы; де бюрократизации отношений между государственными

служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества; подконтрольности системы государственной службы государству и гражданскому обществу⁶.

Одним из средств повышения эффективности функционирования системы государственной службы является кадровая политика. Ее приоритетом можно назвать создание действенного механизма формирования высокопрофессиональных кадров государственной службы посредством применения современных кадровых технологий и механизмов при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных органов. Эффективность государственной службы обеспечивается оптимизацией и стабилизацией структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений.

Увеличение самостоятельности руководителей подразделений государственных органов и других государственных служащих будет сопровождаться внедрением действенных механизмов оценки результативности и качества их деятельности, мер ответственности за принимаемые ими решения, а также созданием системы мотивации их служебной деятельности.

Анализ законодательства о государственной гражданской службе субъектов Федерации, находящихся, например, в пределах Приволжского федерального округа, показывает, что полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по урегулированию правоотношений в данной сфере, предоставленные Конституцией РФ и федеральным законодательством, по ключевым вопросам в целом реализованы. Однако в ряде субъектов не в полной мере реализуются полномочия, предоставленные в соответствии с федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷. Так, не везде утверждены положения о кадровом резерве на гражданской службе. Недостаточным образом реализуются полномочия субъектов РФ по установлению дополнительных государственных гарантий государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации.

В данной связи необходимо достичь следующих результатов:

1. Сформировать гибкую и эффективную систему управления, способную обеспечить адаптацию государственных органов к быстро меня-

ющейся внешней среде и предоставляющую им большую свободу действий, чем они имеют сегодня. Функции, выполняемые государственной службой, не должны носить стандартный, не обновляемый характер.

2. Ввести механизмы оценки выполнения функций и полномочий в измеряемых показателях. Предоставление большей самостоятельности потребует новых систем отчетности и контроля, ориентированных на достижение поставленных целей. Это позволит повысить ответственность за эффективное использование ограниченных ресурсов бюджета при осуществлении государственных органами своих полномочий.

3. Обеспечить профессионализацию государственной службы за счет объединения статусного и карьерного роста с эффективно действующими системами подготовки и переподготовки государственных служащих, непрерывным обучением и творческим их развитием, ориентированным на ценности государственности.

Таким образом, эффективное функционирование общества должно предполагать создание такой централизованной организации публичной власти, «которая, выявляя и согласовывая интересы индивидов и многочисленных социальных групп на основе общего представительства, обеспечивала бы достижение единых целей и совершенствование общественной системы в целом»⁸. Изменения в области государственного управления будут способствовать этому.

Оптимизация частных и публичных интересов также выступает предпосылкой проведения судебной реформы, начало которой положено Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г.⁹ Концепция судебной реформы показала необходимость глубоких преобразований в сферах законодательного регулирования, кадрового и ресурсного обеспечения, организации правоохранительной и судебной деятельности для преодоления кризиса отечественной юстиции в широком понимании этого слова. В частности, поддерживалось учреждение Конституционного Суда, предполагалось возрождение суда с участием присяжных заседателей, института мировых судей, введение судебного контроля за правомерностью заключения под стражу, утверждение принципа несменяемости судей, пересмотр ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов.

К 1996 г. можно отметить следующие положительные результаты преобразований: подготовку правовых и, отчасти, организационных предпосылок возрождения судебной власти в России на демократических принципах; формальное признание непосредственного действия в России международных актов о правах человека в качестве части ее правовой системы; расширение круга вопросов, подлежащих разрешению судами; создание действующих моделей конституционного контроля и состязательного судопроизводства, перераспределение полномочий в системе «силовых» министерств и ведомств. Однако реформирование не коснулось органов прокуратуры, внутренних дел и государственной безопасности.

Вторая волна преобразований пришла на начало нынешнего столетия и ознаменовалась преобразованием процессуального законодательства и пересмотром многих судоустройственных норм. Ее результатами стали перераспределение каналов влияния на судебную систему (от органов власти субъектов РФ в пользу Администрации Президента РФ), укрепление зависимости судей от председателей судов, а последних - от президентских структур и в конечном итоге - возвращение судебной системы к фактической роли придатка преобладающей власти.

Принятая в рамках второго этапа преобразований федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 гг. фактически является документом, направленным не на развитие судебной системы, а лишь на обеспечение ее функционирования на лучших условиях и в расширенном варианте¹⁰.

На данных этапах реформирования судебная реформа состоялась, однако с конституционно-правовой точки зрения она не достаточно совершенна, поскольку не может в полном объеме выполнять функции, предписанные ей Конституцией РФ.

На наш взгляд, необходимо провести следующие преобразования судебной системы:

- во-первых, судебная и правоохранительная системы должны быть прозрачны и их деятельность доступна для контроля со стороны гражданского общества;

- во-вторых, представители гражданского общества должны в самых широких масштабах участвовать в отправлении правосудия;

- в-третьих, судебная система должна быть децентрализована на основе дальнейшей специализации ее подсистем;

- в-четвертых, в рамках судебной и правоохранительной систем должен быть признан и развит восстановительный подход к нарушенным общественным отношениям в противовес карательному;

- в-пятых, всемерное развитие должны получить действующие наряду с государственными институтами альтернативные механизмы разрешения конфликтов.

Стоит обратить внимание и на давно назревшую кардинальную реформу системы органов внутренних дел РФ, которая также направлена на оптимизацию частных и публичных интересов, путем реформирования действующего законодательства. Сращивание отдельных подразделений в системе МВД России и коммерческих организаций уже стало притчей во языцех. Почти 70% наших сограждан не доверяют правоохранительным органам. Между тем органы внутренних дел Российской Федерации призваны выполнять важнейшую государственную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Обеспечение законности деятельности сотрудников милиции органично связано с задачей обеспечения прав человека в правоохранительной области.

В последнее время участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, вызывающие обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляющие авторитет власти. Нередки случаи и их деструктивного, агрессивного поведения¹¹. В литературе обращается особое внимание на важность правомерного поведения сотрудников милиции в механизме реализации права. Во-первых, выступая в качестве представителей правоохранительных органов, они обеспечивают реализацию гражданами их прав и законных интересов. Во-вторых, при охране правопорядка они сами реализуют предоставленные им права и обязанности. В-третьих, многие задачи обеспечения нормальных условий реализации гражданами своих прав решаются намного успешнее при знании тех правовых последствий, которые влекут за собой действия сотрудников милиции¹².

К сожалению, существующая в настоящее время структура органов внутренних дел РФ, организация их деятельности, кадровое, финан-

совое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации. В связи с этим Президентом страны был подписан указ "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ"¹³.

Предполагается, что данная реформа позволит к 1 января 2012 г. стабилизировать материальную ситуацию в милиции, решить вопрос об увеличении бюджетных ассигнований на дополнительное денежное стимулирование сотрудников внутренних дел. Кабинету министров в кратчайшие сроки поручено подготовить изменения в законодательные акты, которые позволят оптимизировать структуру и состав органов внутренних дел, а также помогут освободить милицию от несвойственных ей функций, усовершенствовать ее тыловое и кадровое обеспечение. Оптимизация личного состава органов внутренних дел будет осуществляться путем сокращения сотрудников на 20%. Планируется и пересмотр порядка отбора кандидатов на службу, в связи с чем их морально-этические и психологические качества станут такими же определяющими качествами, как профессионализм.

Руководство МВД России также подготовит предложения по совершенствованию структуры своего ведомства, с тем чтобы исключить дублирование функций различными органами, разграничить их полномочия и перераспределить штатную численность. Уже сейчас Министерство внутренних дел РФ избавилось от проведения технического осмотра автомобилей, осуществления контроля деятельности медвытрезвителей при органах внутренних дел, а также деятельности по административному "выдворению" иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Все эти функции будут распределены по иным ведомствам. Это необходимо сделать для решения первоочередной задачи - противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности.

Президент России Д. Медведев в рамках реформы предлагает принять новый закон о милиции. Однако ныне действующий закон¹⁴, несмотря на внесение в него немалого количества поправок, специалисты оценивают как достаточно эффективный и являющийся одним из первых устойчивых российских законов. Он неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, и ни разу Суд не выносил решения,

в которых признавал бы неконституционными какие-либо его нормы (так, например, в отношении отдельных положений УПК решения о неконституционности принимались более 20 раз¹⁵).

На расширенном заседании Коллегии МВД России Д.А. Медведев отметил, что совершение преступлений сотрудниками МВД будет рассматриваться как отягчающее обстоятельство при наступлении уголовной ответственности¹⁶. За неисполнение приказа начальника для сотрудников милиции вводится уголовная ответственность. Совершенно прав Ю.Е. Аврутин, подчеркивающий, что “права милиции - это обязанности не только перед государством, но и перед обществами и гражданами”¹⁷.

В ближайшее время в руководстве милиции будет проведена ротация. Генеральские должности в МВД России будут занимать кандидаты из федерального резерва. Подбор и выдвижение на эти должности будут производиться из числа перспективных офицеров милиции, которые готовы честно защищать закон и права граждан.

Президент отметил, что с принятием нового антикоррупционного законодательства деятельность правоохранительных органов стала более активной. Но это только первый этап работы по радикальному снижению уровня коррупции. Предстоит еще много сделать, чтобы очистить государственные и муниципальные структуры от этого зла.

С 2010 г. милиционеры обязаны предоставлять сведения о своем имуществе и имуществе членов своих семей. В министерстве приступила к работе комиссия по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, введен институт поручительства.

Необходимо предусмотреть в профилактических программах меры предупреждения правонарушений несовершеннолетних, обеспечение их прав и законных интересов. О неблагополучии в этой сфере свидетельствует рост обращений и жалоб в отношении соблюдения прав детей.

Проводить проверки организаций и граждан, которые занимаются предпринимательской деятельностью, должны только уполномоченные сотрудники министерства. Причем такие проверки должны проводиться только при наличии заявления о совершенном преступлении и в рамках возбужденного уголовного дела.

Органами внутренних дел не выполняется один из базовых критериев их работы: из года в год раскрывается лишь каждое второе преступление, из них более половины являются тяжкими и особо тяжкими. Желания приукрасить статистику, поменять ее недопустимы, меры по борьбе с преступностью должны быть адекватны ее масштабу, а работа министерства существенно скорректирована.

Государство будет заботиться о повышении уровня материального и социального обеспечения сотрудников милиции. В течение короткого периода времени планируется увеличить денежное довольствие милиционеров. По мере роста финансовых возможностей государства будут решаться и жилищные проблемы сотрудников милиции.

Результаты данной реформы будут видны позже, однако сокращение числа сотрудников уже имеет место¹⁸.

Все рассмотренные выше реформы направлены на оптимизацию баланса частных и публичных интересов, на динамику нормотворчества, укрепление и обеспечение законности, открытости, прозрачности и доступности информации о деятельности государственных органов, повышение качества государственного управления и государственного регулирования, “приближение” государства к гражданину, обеспечение прозрачности деятельности судебной и правоохранительной систем, установление доверия к этим органам со стороны граждан.

¹ Философия : учеб. пособие / под ред. В.Н. Лавриненко. М., 1996. С. 250-251.

² Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 23-24.

³ О Федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы) : указ Президента РФ от 19 нояб. 2002 г. № 1336 (в ред. от 15 нояб. 2004 г., с изм. от 12 дек. 2005 г.) // Собр. законодательства РФ (далее - СЗ РФ). 2002. № 47. Ст. 4664; 2005. № 51. Ст. 5514.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 29 янв. 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2010. № 5. Ст. 459.

⁵ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регули-

рования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 13.

⁶ *Старилов Ю.Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журн. рос. права. 2004. № 9. С. 8.

⁷ О государственной гражданской службе Российской Федерации...

⁸ *Халиулин В.Е.* Согласование интересов субъектов права как предпосылка формирования гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.

⁹ О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление Верховного Совета РСФСР от 24 окт. 1991 г. № 1801-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

¹⁰ О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2002-2006 годы : постановление Правительства РФ от 20 нояб. 2001 г. № 805 (в ред. от 6 февр. 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4623; 2004. № 7. Ст. 520.

¹¹ См. подробнее: *Гаврина Е.Е.* Агрессивность сотрудника милиции: миф или реальность // Юрид. психология. 2008. № 3.

¹² *Сачков В.Н.* Профессиональное правосознание - основа правомерного поведения сотрудников милиции // Рос. следователь. 2007. № 9. С. 18.

¹³ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ : указ Президента РФ от 24 дек. 2009 г. № 1468 // СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6536.

¹⁴ О милиции : закон РФ от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 29 дек. 2009 г.) // Ведомости Съезда народ. депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 4.

¹⁵ См., например: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 и 445 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан С.Г. Абламского, О.Б. Лобашовой и В.К. Матвеева : постановление Конституц. Суда РФ от 20 нояб. 2007 г. № 13-П // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 6030.

¹⁶ *Кузьмин В.* Президент проводит операцию. Дмитрий Медведев объявил этапы реформирования милиции на этот год // Рос. газ. 2010. 19 февр.

¹⁷ *Аврутин Ю.Е.* Юридические гарантии обеспечения прав и свобод граждан и их реализация в правовом регулировании деятельности российской милиции // Полицейское право. 2005. № 2. С. 13.

¹⁸ *Фалалеев М.* Генеральное увольнение // Рос. газ. 2010. 19 февр.

Поступила в редакцию 02.02.2010 г.

ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ НЕЗАКОННОМ ВЫВОЗЕ ЗА ГРАНИЦУ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

© 2010 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассматриваются некоторые особенности уголовной и административной ответственности при незаконном перемещении культурных ценностей через таможенную границу. Предлагаются меры по усилению борьбы с нелегитимным оборотом культурных ценностей.

Ключевые слова: публичные интересы, культурные ценности, вывоз за границу.

Одной из функций российских таможенных органов является пресечение незаконного перемещения через таможенную границу культурных ценностей. Криминальный вывоз предметов искусства существовал во все времена, и ни одна из стран мира не смогла его избежать. Действительно, для одних людей такие предметы - форма удовлетворения своих культурных потребностей, а для других - способ существования или средство наживы.

Причины незаконного оборота культурных ценностей очевидны: желание иметь в собственности тот или иной предмет, недоступный для законного приобретения по тем или иным причинам; стремление к получению доходов за счет хищения и последующей продажи культурных ценностей (часто за границу); незнание норм законодательства; правовой нигилизм. В некоторых случаях предмет искусства перевозится через таможенную границу контрабандным способом для конкретного покупателя - заказчика. Здесь, как правило, возникает соучастие лиц: например, один совершает хищение, другой перемещает товар через границу, третий доставляет его непосредственно в руки заказчика. Иногда в таком обороте задействованы большие группы и даже организации.

В литературе называются и другие предпосылки: отсутствие в законодательстве Российской Федерации регламентации легального рынка антикварного оружия; отсутствие нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность военно-патриотических объединений, специализирующихся на поиске и реставрации военной техники периода Второй мировой войны, а также высокий спрос на нее за рубежом; наличие раз-

витого рынка предметов палеонтологии и минералогии в Западной Европе и значительных финансовых средств у зарубежных коллекционеров¹. Криминальное перемещение через границу культурных ценностей иногда бывает спровоцировано сравнительно доступным приобретением предметов искусства внутри страны. Нередки случаи покупки за бесценок антиквариата и у граждан (чаще всего престарелого возраста), не предполагающих истинную стоимость определенной вещи.

Органами ФСБ России накоплен опыт расследования уголовных дел о незаконном перемещении из России за границу культурных ценностей. Их анализ показывает, что если ранее указанные преступления совершались в основном одиночками, то теперь "организованными, относительно стабильными и сплоченными группами, специально созданными для занятия контрабандной деятельностью на основе четкого распределения ролей на так называемой конвейерной основе"². Среди участников групп выделяются продавцы, скупщики и переправщики товаров, действующие на территории России. Иногда ими являются реставраторы музеев, библиотек, церквей и оценщики предметов старины. Нередко в качестве курьеров используются иностранцы - сотрудники дипломатических представительств, обладающие дипломатическим иммунитетом. Если курьерами являются иностранные дипломаты, у них через соответствующие подразделения МИД истребуются объяснения и решается вопрос об их дальнейшем пребывании в России³. В соответствии со ст. 22 закона РФ "О вывозе и ввозе культурных ценностей" порядок перемещения культурных ценностей через таможенную

границу распространяется на лиц, обладающих дипломатическими привилегиями и иммунитетом. Их личный багаж подвергается таможенному досмотру.

Получателями контрабанды выступают, в основном, лица, выехавшие из России на постоянное место жительства за границу, зачастую они сохраняют российское гражданство. Обычно они же занимаются реализацией незаконно вывезенных из России ценностей через открытые для этих целей магазины, лавки⁴.

В законе РФ "О вывозе и ввозе культурных ценностей" указывается, что за совершение действий, противоречащих его нормам, устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. В российском законодательстве четко определены лишь пределы уголовной ответственности. Наиболее распространенным видом незаконных деяний в отношении культурных ценностей остается их контрабанда (ст. 188 Уголовного кодекса РФ). Незаконное перемещение через таможенную границу культурных ценностей квалифицируется по ч. 2 данной статьи, где они названы непосредственным объектом преступления. Контрабанда означает перемещение через таможенную границу товаров или иных предметов помимо или с сокрытием от таможенного контроля, либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации, либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием.

По данным ФТС России, ежегодно по ст. 188 УК РФ возбуждается 120-130 уголовных дел, предметами преступлений по которым явились культурные, исторические ценности. При этом в 2008 г. было изъято более 25 тыс. предметов культурного достояния.

Кроме того, возможно и привлечение виновных лиц к ответственности по ст. 190 УК РФ: невозвращение в установленный срок на территорию РФ предметов художественного, исторического и археологического достояния народов РФ и зарубежных стран, вывезенных за ее пределы, если такое возвращение является обязательным в соответствии с законодательством РФ.

Объектом преступлений, предусмотренных ст. 188 и 190 УК РФ, являются общественные отношения, складывающиеся при перемещении через таможенную границу культурных ценностей. Однако объективная сторона данных соста-

вов различна: в первом случае - это действие, а во втором - бездействие.

Вывоз культурных ценностей осуществляется несколькими способами, включающими в себя контрабанду в ее традиционном проявлении (сокрытие и недекларирование), а также использование поддельных документов, документов, полученных незаконным путем или относящихся к другим предметам, нелегальный вывоз произведений искусства под прикрытием проводимых за рубежом художественных выставок или под предлогом временного вывоза. Если предмет перемещается через таможенную границу, но не представляется для таможенного контроля (использование тайников, скрытых мест и т.п.), считается, что таможенный контроль в отношении него не был и не мог быть осуществлен ввиду сокрытия его от проведения проверочных мероприятий.

К административной ответственности лица, незаконно перемещающие культурные ценности, привлекаются по правилам, установленным гл. 16 КоАП РФ. Самостоятельный состав правонарушения для таких случаев не установлен, но возможна квалификация деяний по ст. 16.1 "Незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации" и 16.2 "Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств".

Объектом данных правонарушений выступают отношения, возникающие в области таможенного дела. В данном случае в качестве родового объекта выступают порядок и условия перемещения через таможенную границу РФ культурных ценностей.

Объективную сторону характеризуют способы незаконного ввоза-вывоза, перечисленные в ст. 16.1 КоАП РФ. К ним относятся:

- использование тайников (в одежде, вещах, транспортных средствах);
- придание одним товарам вида других (например, нанесение на картину поверхностным слоем рисунка, не обладающего значимостью);
- представление таможенному органу поддельных, недостоверных и иных недействительных документов;
- использование поддельного средства идентификации (изготовление пломб самим лицом);
- использование подлинного средства идентификации, относящегося к другим товарам.

Объективная сторона нарушения таможенных правил, квалифицируемого по ст. 16.2 КоАП РФ, состоит в том, что субъект не декларирует товары, подлежащие декларированию. Культурные ценности включены в перечень товаров, подлежащих обязательному декларированию.

Следует отметить, что к административной ответственности по названным составам привлекаются не только физические (в том числе и должностные) лица, но и организации. Индивидуальные предприниматели в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ привлекаются к ответственности так же, как и должностные лица.

Отметим, что нарушение законодательства об охране культурных ценностей гражданами в большинстве случаев все же совершается в силу незнания. Зачастую физические лица не знакомы с порядком перемещения культурных ценностей через таможенную границу и не считают свои действия неправомерными. Так, при осуществлении таможенного контроля пассажирского поезда сотрудниками Брянской таможни в личных вещах одного из граждан были обнаружены пять старинных книг. Со слов их владельца, книги на протяжении многих лет принадлежали его семье, и он не думал, что они представляют собой какую-либо ценность. В результате искусствоведческой экспертизы выяснилось, что отдельные тома из собрания сочинений Д.В. Григоровича, Ф.М. Достоевского, Б.М. Гаршина и Н.В. Гоголя, датированные 1885-1910 гг., являются культурными ценностями. В отношении пассажира было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 188 УК РФ⁵.

Аналогичных дел достаточно много, при этом необходимо учитывать, что гражданин, допускающий нарушение по незнанию законодательства, не стремится скрыть перевозимые предметы от таможенного контроля и перевезти их помимо такого контроля. Как правило, они просто обнаруживаются в его багаже. В этих случаях невнесение культурных ценностей в пассажирскую таможенную декларацию не может расцениваться как преднамеренное сокрытие от таможенного контроля, а следовательно, и как уголовное преступление. Представляется, что квалификация таких деяний (как известно, незнание закона не освобождает от ответственности) должна производиться только в соответствии с КоАП РФ.

Однако судебная практика идет по другому пути. Так, гражданин Н., следуя в пассажирском поезде с территории России на территорию Ук-

раины, перевозил принадлежащие ему культурные ценности - церковные предметы, медали XIX-XX вв. и монеты XVIII-XX вв., в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу РФ, не получив свидетельства на право вывоза культурных ценностей. По приговору районного суда гражданин Н. осужден по ч. 2 ст. 188 УК РФ. При обжаловании приговор был оставлен в силе.

Однако в надзорной инстанции была решена судьба вещественных доказательств - самих предметов культуры. Н. полагал, что судом незаконно обращены в доход государства изъятые у него предметы, так как эта коллекция принадлежала ему как члену общества нумизматов, и признание коллекции орудием преступления без ссылки на конкретную норму закона он считал необоснованным.

Принимая во внимание, что из материалов дела не усматривается, а в приговоре не указано, что культурные ценности, изъятые у осужденного, являются орудием преступления и были добыты преступным путем, президиум областного суда изменил судебные решения, исключив из резолютивной части приговора указание на обращение в доход государства вещественных доказательств по уголовному делу, и постановил возвратить культурные ценности, как не подлежащие конфискации, по принадлежности - гражданину Н.⁶

Следует признать, что осуществление таможенными органами мероприятий по более широкому информированию граждан об особенностях ввоза-вывоза культурных ценностей будет, несомненно, способствовать формированию баланса частных и публичных интересов в данной области. Возможным представляется использование средств официальных сайтов таможенных органов всех уровней, размещение материалов в периодической печати, на радио и телевидении.

Рассматривая особенности юридической ответственности за незаконный оборот культурных ценностей, необходимо признать, что охрана культурного наследия народов России обусловлена в первую очередь публичными интересами. Как отмечает Л. Клебанов, "угроз культурному суверенитету страны существует немало, а его важность поистине колоссальна. Он является, без сомнения, "становым хребтом" российской государственности, и от его сохранности во многом зависит благополучие России в новом тысячелетии"⁷.

Государство заинтересовано в сохранении культурных ценностей, их защите путем недопу-

щения нелегитимного их использования в любых формах. Сохранение ценностей национальной культуры - одна из приоритетных задач любого государства. Административные барьеры на путях прохождения предметов данного рода оправданы задачами защиты государственных интересов, охраны культурного достояния страны, борьбы с неправомерными посягательствами на культурные ценности.

Недостаточная эффективность предпринимаемых правоохранительными органами усилий по борьбе с контрабандой культурных ценностей обусловлена тем обстоятельством, что эта работа ведется различными ведомствами. Функциональная несбалансированность органов публичной власти дестабилизирует систему государственного управления, снижает эффективность деятельности правоохранительной системы до уровня, когда это влечет неисполнение важнейших обязанностей государства. Так, в настоящее время оперативно-разыскная деятельность по делам о контрабанде проводится органами Федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел, Федеральной таможенной службы. Самостоятельность перечисленных структур, наличие внутренних (ведомственных) закрытых учетов, отсутствие должного взаимодействия и координации приводят к параллелизму в работе, накладкам и снижают результативность их деятельности.

Более тесному сотрудничеству таможенных и других правоохранительных органов стран - участниц СНГ в деле пресечения незаконного вывоза культурных ценностей будет способство-

вать взаимный обмен информацией о фактах хищения из архивных фондов, музеев и частных коллекций. В связи с этим целесообразно создание единой базы данных о похищенных ценностях, а также задержанных и изъятых при незаконном перемещении через таможенные границы. Целью издания такого рода каталога будет выступать призыв к международному сотрудничеству, взаимопониманию при решении сложных международных проблем в данной отрасли в духе ЮНЕСКО и других международных организаций.

¹ *Шукашвили И.Д.* Практика борьбы таможенных органов РФ с контрабандой культурных ценностей и вопросы взаимодействия с таможенными и другими правоохранительными органами государств - участников СНГ // Сборник докладов и нормативных правовых актов государств - участников СНГ по проблемам сохранения культурных ценностей. М., 2001. С.23.

² *Расследование контрабанды : практ. пособие / под ред. К.Ф. Скворцова.* М., 1999. С. 160.

³ Там же. С. 162.

⁴ *Шарапов Н.Н.* Правовое регулирование перемещения через таможенную границу Российской Федерации культурных ценностей : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 142-143.

⁵ См.: http://www.customs.ru/ru/press/news_ctu/printable.

⁶ Постановление Президиума Курского областного суда от 7 февраля 2007 г. // Бюл. Верховного Суда РФ. 2007. № 12.

⁷ *Клебанов Л.* Уголовно-правовая охрана культурного суверенитета России // Уголовное право. 2008. № 5. Доступ из справ.-правовой системы СПС "Консультант Плюс".

Поступила в редакцию 03.02.2010 г.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2010 Н.А. Куприянова

кандидат юридических наук

Саратовский социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассмотрены вопросы функционирования современной банковской системы, ее государственного регулирования, соотношения частных и публичных начал в указанной сфере. Проанализировано новое банковское законодательство, связанное с регулированием банковского сектора. Отражены публично-правовые меры, направленные на обеспечение стабильности кредитно-финансовой системы государства в целом и банковской системы в частности.

Ключевые слова: банковская деятельность, государственное регулирование, банковское законодательство.

В настоящее время регулирование банковской деятельности - сфера банковского законодательства, в структуре которого принято выделять общие и специальные законы, а также нормативные акты Банка России. Основой банковского законодательства являются так называемые специальные банковские законы - федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (далее - Закон о Банке России, Закон о Центральном банке) и федеральный закон "О банках и банковской деятельности" (далее - Закон о банках), цель которых - установление основных принципов организации и функционирования банков и банковской системы в целом, а также совершение различного рода операций, являющихся формой реализации банковских функций.

Закон о банках закрепляет двухуровневую модель построения российской банковской системы: первый уровень - Центральный банк Российской Федерации, второй - кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. Действующими законами, регулирующими банковскую деятельность, предусмотрены особенности функционирования кредитных организаций как юридических лиц, обладающих специальной правоспособностью. Наличие этих особенностей подчеркнуто и в корпоративном законодательстве (ст. 1 федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью"¹, ст. 1 федерального закона "Об акционерных обществах"²).

В систему банковского законодательства входит также федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций"³, в котором впервые в законодательной практике определены особенности финансового оздоровления коммер-

ческих банков. Для банковской системы это одна из важнейших проблем. Поскольку в условиях рыночной экономики банковская система становится жизненно важным общественным институтом, любая неудача, пусть даже одного банка, снижает доверие ко всей этой системе, способствует оттоку средств из банков и, как следствие, может привести к разрушению денежно-кредитной системы страны. В этом, прежде всего, сказались специфика правовой природы кредитных организаций.

Особо следует отметить федеральные законы "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма"⁴, "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации"⁵ и "О кредитных историях"⁶. Принятие указанных законодательных актов является частью реализуемой государством и банковским сообществом программы в целях поддержания политической, экономической и социальной стабильности общества, внутренней устойчивости банковского сектора, укрепления доверия к банковской системе.

Кредитные организации, как любые коммерческие организации, - частноправовой институт. Его деятельность является предметом регулирования гражданского законодательства, несомненным приоритетом в структуре которого обладает Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК). Кодекс определяет общие правила создания и функционирования юридических лиц, их виды и правовое положение, а также отсылает к федеральным законам "Об акционерных обществах" и "Об обществах с ограниченной ответственностью", закрепляющим организационно-правовые формы, наиболее адекватные для бан-

ков. Кроме того, ГК содержит нормы о праве собственности, регулирует обязательственные и иные правоотношения гражданско-правового характера, устанавливает особенности правового регулирования отдельных видов обязательств, имеющих непосредственное отношение к банковской деятельности. В науке подчеркивается, что отношения кредитной организации и ее клиента имеют в своей основе гражданско-правовую природу, что исключает какую-либо подчиненность или подконтрольность одной из сторон гражданского правоотношения перед другой⁷. Следует отметить, что подробная регламентация этих отношений в российском законодательстве закреплена впервые.

Регулирование банковской деятельности в рамках гражданского законодательства осуществляется на началах формального юридического равенства участников финансово-кредитных отношений. В этом смысле все кредитные организации, несмотря на существенные различия в полномочиях по осуществлению банковских операций, различный уставный капитал и финансовые возможности, равны перед законом, юридическими и физическими лицами, с которыми они вступают в те или иные гражданские правоотношения. Законом четко определен принцип независимости функционирования кредитных организаций, который находит свое конкретное воплощение в реализации принципа свободы договоров.

Помимо перечисленных, деятельность банков регулируется федеральными законами "О рынке ценных бумаг"⁸, "О валютном регулировании и валютном контроле"⁹, "О драгоценных металлах и драгоценных камнях"¹⁰, "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами"¹¹, другими федеральными законами и подзаконными нормативными актами.

Однако нормы общих законов применяются в случае, если специальные банковские нормы не устанавливают иных правил и ограничений. Это, прежде всего, связано с тем, что деятельность кредитных организаций, как уже было отмечено, затрагивает интересы не только клиентов самой кредитной организации, но и в самом широком смысле слова публичные интересы, связанные с функционированием банковской системы и системы расчетов.

Во-первых, развитая структура коммерческих банков управляет системой платежей. Во-вторых, банки позволяют накапливать денежные средства и наряду с другими финансовыми посредниками предоставляют иным субъектам экономических отношений недостающую ликвидность. В-третьих, ком-

мерческие банки, действуя в соответствии с денежно-кредитной политикой Банка России, регулируют количество денег, находящихся в обращении. Таким образом, в современных экономических условиях банк - это организация, которая осуществляет профессиональное управление денежными средствами.

В силу особой роли кредитных организаций в социально-экономической системе государства в большинстве стран выстроена специальная система регулирования, задачей которой является поддержание стабильности кредитных организаций с помощью воздействия на риски, возникающие в процессе их деятельности. В Российской Федерации эти функции выполняет Банк России, основными целями деятельности которого являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Управление денежно-кредитной системой Российской Федерации осуществляется двумя способами: во-первых, с помощью властных предписаний (административными методами); во-вторых, путем совершения различного рода сделок с кредитными организациями (гражданско-правовыми, диспозитивными методами).

Административные полномочия Банка России можно условно разделить на две группы:

1) полномочия, осуществляемые в интересах государства. К ним относится деятельность Банка России по организации функционирования кредитных организаций (установление и осуществление лицензирования и др.), надзора и контроля за ними, валютного контроля и т.д.;

2) полномочия, осуществляемые в интересах кредитной системы России (это деятельность по организации системы межбанковских расчетов, хранению средств обязательных резервов и т.п.).

При этом необходимо отметить, что интересы государства и кредитной системы часто совпадают и тесно переплетаются. Например, надзор за деятельностью кредитных организаций должен содействовать укреплению кредитной системы, в чем последняя также заинтересована. Надзор, осуществляемый Банком России, как правильно указывает С.В. Пыхтин, "имеет своим предметом проверку соблюдения кредитными организациями не только обязательных экономических нормативов и резервных требований (пруденциальный надзор), но и норм банковского законодательства в целом (общий над-

зор)¹². При этом Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Следует, однако, заметить, что вопрос о статусе и функциях Банка России всегда являлся предметом серьезных споров и противоречий¹³.

В целом функции Банка России включают в себя организаторскую, функцию защиты гражданского оборота, интересов вкладчиков и кредиторов коммерческих банков, нормотворческую функцию.

Нормативные акты Банка России (указания, положения, инструкции) издаются в соответствии с положением Банка России "О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России" от 15 сентября 1997 г. № 519¹⁴ и должны соответствовать общим требованиям правового регулирования хозяйственного оборота. Вместе с тем нормативные акты Банка России, как правило, устанавливают требования публично-правового характера, которые существенно отличаются от норм и правил частноправового регулирования.

В целях обеспечения экономических условий устойчивого функционирования банковской системы Российской Федерации, защиты интересов вкладчиков и кредиторов Банк России устанавливает обязательные экономические нормативы деятельности банков, т.е. своего рода количественные ограничения, характеризующие пределы самостоятельности кредитных организаций при осуществлении ими банковской деятельности¹⁵. Кроме того, согласно ст. 24 Закона о банках в целях обеспечения финансовой надежности кредитная организация обязана создавать резервы (фонды), в том числе под обеспечение ценных бумаг, порядок формирования и использования которых устанавливается Банком России.

Нормативными актами Банка России установлены специальные требования относительно формирования уставного капитала кредитных организаций, что особенно важно потому, что уставный капитал кредитной организации определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов¹⁶. В настоящее время минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 180 млн. руб.

В связи с необходимостью создания более надежных условий деятельности банка и повышения ответственности учредителей за жизнеспособность данного вида кредитной организации как особого учреждения, обеспечивающего интересы множества своих клиентов, установлено ограничение на выход учредителей банка из состава участников в течение первых 3 лет.

Осуществление целого ряда банковских операций производится в соответствии с правилами, устанавливаемыми Банком России. Строжайшим образом в кредитных организациях регламентирован бухгалтерский учет, вся текущая и годовая отчетность.

В случае нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России, непредставления информации, представления неполной или недостоверной информации Банк России применяет к такой организации меры воздействия, указанные в ст. 74 Закона о Центральном банке. По своей правовой природе налагаемое Банком России взыскание носит административный характер, поскольку применяется органом, обладающим властными полномочиями, за нарушение запретов в сфере публичных правоотношений.

Особенность правового регулирования банковской деятельности заключается в том, что банковское право в процессе оформления общественных отношений затрагивает как публичную сферу (регламентируя деятельность Банка России, его компетенцию, порядок осуществления им своих полномочий), так и частную сферу (регулируя деятельность кредитных организаций, их взаимоотношения с клиентами, порядок совершения гражданско-правовых сделок в банковской сфере). Иными словами, банковское право существует как публичное и частное право. Публичное банковское право охватывает государственный надзор за банковским делом и его организацией, а частное - право банковских сделок и договоров.

Вполне очевидно, что отрицать значение вмешательства в функционирование и развитие экономики органов публичной власти было бы грубой ошибкой, так как это означало бы отрицать роль правового регулирования важнейшей сферы общественной жизни. Не управляемая государством рыночная стихия может стать разрушительной, а цивилизованный рынок, способный к саморегуляции, необходимо еще организовать.

Однако следует иметь в виду, что границы государственного вмешательства в экономику всегда должны быть установлены только законодательным путем и в условиях нормального функционирования экономики такое вмешательство должно быть минимальным.

Построение современной банковской системы как двухуровневой предполагает решение на первом уровне целого ряда управленческих задач, а на втором - осуществление основной массы банковских операций.

Согласно банковскому законодательству для регулирования и управления деятельностью субъектов второго уровня банковской системе необходимо:

1) обязательное лицензирование деятельности, связанной с осуществлением банковских функций;

2) подчинение банков и иных кредитных организаций специальным правилам и нормам, регулирующим их деятельность;

3) осуществление надзора за кредитными организациями;

4) установление для банков системы экономических нормативов, статистической и бухгалтерской отчетности.

Указанные публично-правовые меры направлены на обеспечение стабильности кредитно-финансовой системы государства в целом и банковской системы в частности, т.е. призваны обеспечить удовлетворение публичных интересов в сфере банковской деятельности. При этом публичные интересы, как отмечает Ю.А. Тихомиров, следует рассматривать как общественные, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой - обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие государства, организаций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это официальные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, публичный интерес представляет собой признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития¹⁷.

В то же время правовое положение субъектов второго уровня, а также регулирование их деятельности является неотъемлемой составной частью правовой регламентации организации и функционирования важнейшей сферы рыночных

отношений - кредитно-финансовой, где несомненный приоритет имеют частные интересы ее участников.

Таким образом, соотношение частного и публичного интересов в банковском праве можно охарактеризовать как оптимальное сочетание частных интересов отдельных лиц и публичных интересов всего общества. В этой связи преувеличение, а тем более абсолютизация значения одного интереса за счет отрицания или умаления другого недопустимы и способны только внести дисбаланс в организацию и функционирование всей банковской деятельности.

¹ Об обществах с ограниченной ответственностью : федер. закон от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2009 г.) // Собр. законодательства РФ (далее - СЗ РФ). 1998. № 7. Ст. 785; 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6428.

² Об акционерных обществах : федер. закон от 26 дек. 1995 г. (в ред. от 27 дек. 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6428.

³ О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций : федер. закон от 25 февр. 1999 г. № 40-ФЗ (в ред. от 19 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097; 2009. № 29. Ст. 3632.

⁴ О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 7 авг. 2001 г. № 115-ФЗ (в ред. от 17 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418; 2009. № 29. Ст. 3600.

⁵ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : федер. закон от 23 дек. 2003 г. № 177-ФЗ (в ред. от 25 нояб. 2009 г.) // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5029; 2009. № 48. Ст. 5731.

⁶ О кредитных историях : федер. закон от 30 дек. 2004 г. № 218-ФЗ (в ред. от 24 июля 2007 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 44; 2007. № 31. Ст. 4011.

⁷ Гейвандов Я.А. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации. М., 2003. С. 165.

⁸ О рынке ценных бумаг : федер. закон от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 27 дек. 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918; 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6428.

⁹ О валютном регулировании и валютном контроле : федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ (в ред. от 22 июля 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3606.

¹⁰ О драгоценных металлах и драгоценных камнях : федер. закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ (в ред. от 24 июля 2007 г.) // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463; 2007. № 31. Ст. 4011.

¹¹ О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами : федер. закон от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ (в ред. от 28 нояб. 2009 г.) // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2758; № 48. Ст. 5739.

¹² Пыхтин С.В. Лицензирование банковской деятельности в Российской Федерации. М., 2005. С. 14.

¹³ См., например: Агарков М.М. Основы банковского права. М., 1994. С. 26; Гейвандов Я.А. Указ. соч.; Братко А.Г. Банковское право (теория и практика). М., 2000; Бородин Н.М. Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка РФ : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; Павлодский Е.А. Центральный банк: особенности правового статуса // Право и экономика. 2001. № 6; Игнатьева С. К вопросу о правовом статусе Банка России // Хозяйство и право. 2004. № 11; Пастушенко Е.Н., Пастушенко Д.С. Финансово-правовая наука о статусе Банка Рос-

сии: современное состояние и перспективы развития // Фин. право. 2009. № 2.

¹⁴ Экономика и жизнь. 1997. № 42. (В редакции Указания ЦБ РФ от 24 июня 1998 г. № 262-У; с изменениями, внесенными решением Верховного Суда РФ от 18 апреля 2002 г.)

¹⁵ Гейвандов Я.А. Указ. соч. С. 139.

¹⁶ Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального Банка Российской Федерации: процессуальные аспекты финансово-правовой теории / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2006. С. 132.

¹⁷ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 2005. С. 54.

Поступила в редакцию 07.02.2010 г.

ANNOTATIONS TO THE ARTICLES

Law and Economics Issues. 2010. № 3

METHODS STUDY EFFECTIVENESS PRACTICE (FOR EXAMPLE, COORDINATING LEGAL PRACTICES)

© 2010 A. Maksurov

Identified and reviewed methods research efficiency coordinating legal practice.

Keywords: coordinating legal practice, the effectiveness of legal practice.

THE ROLE OF THE CONCILIATION PROCEEDINGS IN THE COORDINATION OF PLENIPOTENTIARIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN FEDERAL DISTRICTS

© 2010 N. Timokhin

The author believes that modern conditions and trends of development must return to the question of the legal regulation of conciliation proceedings in the context of part 1 of the article. 85 of the Constitution of the Russian Federation. The firmament conciliations its specific location should take Institute of Plenipotentiaries of the President of the Russian Federation in federal districts.

Keywords: Federal districts, the Plenipotentiary representatives of the Russian President, conciliation procedures.

BUDGET ROLE IN MODERNIZATION NATIONAL ECONOMY OF RUSSIA

© 2010 E. Puzakova

The article explains the role of the budget as the basis of fiscal policy of the Russian state in the modernization of national economy in the post-crisis period.

Keywords: budget, fiscal policy, modernization, globalization, post-crisis period.

MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL: INSTITUTE OF POLITICAL AND ECONOMIC SELF-ORGANIZATION OF THE POPULATION AND RATIONALIZATION OF ECONOMIC AND BUDGETARY ACTIVITIES OF LOCAL COMMUNITIES

© 2010 A. Djagharyan, N. Djagharyan

The article reveals the essence and content of the municipal financial control as a specific institution of self-organization of the population, designed to ensure the legitimacy and effectiveness of the local economy. On the basis of the study authors set out proposals to improve the regulatory and institutional arrangements of the municipal financial control.

Keywords: financial control, self-management, municipality, the control authority, State power.

COMBINATION OF PRIVATE AND PUBLIC INTEREST IN SPHERE OF MANAGEMENT OF THE MODERN RUSSIAN STATE

© 2010 K. Karelin, N. Pogodina

In clause various aspects of interaction of bodies of public authority and private subjects are allocated. Prospects of development of the electronic government are analysed. The characteristic is given to the state services in a foreshortening of their influence on a combination of private and public interests.

Keywords: private and public interests, electronic government, public services.

REFORMING OF THE CURRENT LEGISLATION AND ITS INFLUENCE ON OPTIMIZATION OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS

© 2010 J. Kalitina

The contradiction between authority and society was always exist because the political system couldn't adequately reproduce the whole of the totality interests which appear in our social medium. In any society some interests remain outside of the political agreement, therefore the widespread dissatisfaction will be occur. However the implementation of reforms intended for dithering conflict of this interests and elimination of the confrontation transfer of economic resources.

Keywords: reform legislation, private and public interests.

QUESTIONS OF PROTECTION OF PUBLIC INTERESTS AT ILLEGAL EXPORT ABROAD CULTURAL VALUES

© 2010 O. Bakaeva

Some features of the criminal and administrative responsibility are considered at illegal moving cultural values through customs border. Measures on strengthening struggle against an illegitimate turn of cultural values are offered.

Keywords: public interests, cultural values, export abroad.

A PUBLIC-LAW REGULATING THE BANKING ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2010 N. Kupriyanova

In article the questions connected with functioning of modern bank system, by its state regulation, a parity of the private and public beginnings in the specified sphere are considered, the new bank legislation connected with regulation of bank sector is analysed. The publicly-legal measures directed on maintenance of stability of credit and financial system of the state in whole and the bank system in particular are reflected.

Keywords: banking, government regulation, banking legislation.

Памятка автору

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, содержать сведения об авторе, его e-mail.

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 в конце статьи
(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!*

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ
БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2010 Н.А. Куприянова

кандидат юридических наук

Саратовский социально-экономический университет

E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассмотрены вопросы функционирования современной банковской системы, ее государственного регулирования, соотношения частных и публичных начал в указанной сфере. Проанализировано новое банковское законодательство, связанное с регулированием банковского сектора. Отражены публично-правовые меры, направленные на обеспечение стабильности кредитно-финансовой системы государства в целом и банковской системы в частности.

Ключевые слова: банковская деятельность, государственное регулирование, банковское законодательство.

(Текст статьи)

**A PUBLIC-LAW REGULATING THE BANKING ACTIVITIES
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

© 2010 N. Kupriyanova

In article the questions connected with functioning of modern bank system, by its state regulation, a parity of the private and public beginnings in the specified sphere are considered, the new bank legislation connected with regulation of bank sector is analysed. The publicly-legal measures directed on maintenance of stability of credit and financial system of the state in whole and the bank system in particular are reflected.

Keywords: banking, government regulation, banking legislation.

