

Вопросы экономики и права

**№ 11
2012**

Редакционный совет:

А.П. Торшин - председатель редакционного совета, заместитель Председателя Совета Федерации, кандидат юридических наук
Е.М. Ашмарина - доктор юридических наук, профессор
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. Мецеров - главный редактор журнала "Экономические науки", доктор экономических наук, профессор

Редакционная коллегия:

Е.М. Ашмарина - главный редактор журнала "Вопросы экономики и права", доктор юридических наук, профессор
О.Ю. Бакаева - зав. кафедрой публично-экономического университета, доктор юридических наук, профессор
В.В. Болгова - доктор юридических наук, профессор
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 Российской Федерации, 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

*Журнал включен в Перечень ВАК Минобрнауки России ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты
диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук*

Главный редактор доктор юридических наук, профессор **Е.М. Ашмарина**

Ответственный секретарь редакции доктор юридических наук, профессор **В.В. Болгова**

Редактор *И.Н. Лошкарева*
Компьютерная правка и верстка - *О.В. Егорова*

Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается

Цена договорная

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

© Вопросы экономики и права, 2012

Подписано в печать 23.11.2012 г. Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Тираж 1000 экз. Усл. печ. л. 19,53 (21,0). Уч.-изд. л. 23,34. Заказ №

Отпечатано в издательстве ООО "24-Принт"

Научно-информационный журнал

В НОМЕРЕ:

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- Лапина М.А.** Роль органов государственной власти в механизме административно-правового регулирования создания и деятельности международного финансового центра в Российской Федерации 7
- Терехова Е.В., Артамонов В.А.** Правовое регулирование государственного и муниципального финансового контроля в современной России: поиск оптимальных решений 11
- Максакова Р.Н.** Институты народной законодательной и местной инициативы в системе форм осуществления учредительной власти в Украине 18
- Губайдуллина Э.Х.** Возникновение спора о праве: теоретический аспект 22
- Лесняковская А.С., Козлова А.В.** Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере государственной регистрации прав на имущество 26
- Ломоносова А.А.** К вопросу о праве как единстве правовых норм и правоотношений 31
- Никифоров С.М.** Развитие форм коммерческих юридических лиц в российском законодательстве X - середины XIX в. 34
- Третьякова Г.А.** Таможенно-тарифная политика Российской империи в XVIII в.: законодательные и организационные основы 39

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Терехова Е.В.** Финансово-правовые аспекты аудиторского контроля в инновационной деятельности 44

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

- Кокин А.В.** Особенности правового содержания статуса законного представителя в юридическом процессе 48
- Питекьян А.И.** Должностные лица местного самоуправления как субъекты нотариального процесса 55
- Коробова А.П., Сорокин А.Г.** К вопросу о понятии юридической практики 62

ЭКОНОМИКА. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

- Ладуба Д.А.** Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства, используемых при формировании фондов венчурных инвестиций 69

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

- Савчук Р.Р.** Методология экономической ценности принятия решений 74
- Вейг Н.В.** Дисконтирование ленежного потока в оценке фирмы 79
- Садило Д.Н.** Анализ предполагаемых экономических последствий вступления России во Всемирную торговую организацию 82

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Федотова М.А., Гусев К.А. Модернизация и инновационное развитие российской грузовой автомобильной промышленности	87
Крапчатова И.Н. Глобализационное конструирование сложных процессов управления состоянием и развитием промышленных комплексов России	94
Яценко А.В. Алгоритм проектирования социально-экономического развития региона	100
Карелин О.И. Формирование инновационной инфраструктуры посредством совершенствования институциональных и проектно-организационных механизмов кластерного взаимодействия (на примере г. Красноярск)	104
Шпаковская А.В. Разработка методики составления расходной части сводного бюджета на предприятиях по производству лимонной кислоты (на примере ООО “Цитробел”, г. Белгород)	113
Ахметова В.Н., Яковлев В.Ю. Содержательные и организационные аспекты формирования системы контроллинга промышленной организации	117
Заенчковский А.Э. Особенности логистики инновационной деятельности государственных органов с использованием рыночных инструментов регулирования	121
Исраилов М.В. Эффективные формы хозяйствования в аграрной сфере экономики региона	126
Зеленский В.А. Удовлетворение спроса на научно-технические ресурсы как инструмент разрешений структурных диспропорций и противоречий в экономике России	130
Иванов С.А. Формы государственной поддержки сельского хозяйства России в условиях ВТО	137
Тасуева Т.С. Теоретико-методологические основы складской логистики инновационно-сервисного типа	143
Войтецкий В.В. Логистический подход к интеграции предприятий АПК	148

ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

Хвостенко О.А. Дискуссионные вопросы сущности бюджетирования современного предприятия ..	152
---	-----

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА**И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ**

Самгородецкая О.В. Проблемы стимулирования импортозамещающего производства высокотехнологичной продукции в промышленности России	155
<i>Annotations to the Articles</i>	161

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО. ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

- Теория и история государства и права

- Финансовое право

- Юридический процесс

РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 М.А. Лапина

доктор юридических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

E-mail: LapinaMarina@inbox.ru

Проанализированы возможные пути совершенствования системы государственного управления финансовым рынком, выявлены некоторые проблемы правового статуса Центрального банка РФ в случае передачи ему функций по управлению финансовым рынком. Автором даны рекомендации по совершенствованию системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции в области финансов и рынка ценных бумаг.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, Международный финансовый центр, Федеральная служба по финансовым рынкам, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, мегарегулятор финансового рынка.

В административном праве существует термин “механизм административно-правового регулирования” (механизм АПР), который включает следующие элементы: нормы административного права, содержащиеся в нормативных правовых актах; акты толкования этих норм, издаваемые уполномоченными на то органами; ненормативные или индивидуальные акты, в том числе акты применения, и административно-правовые отношения. Каждый элемент этого механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения участников определенных общественных отношений. По сути, административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения определенных целей. В нашем случае для создания Международного финансового центра (МФЦ) в России необходимо административно-правовое регулирование развития финансового рынка, обеспечивающего в первую очередь потребности национальной экономики и, как следствие, повышение благосостояния граждан Российской Федерации. Согласимся, что “уровень развития национального финансового рынка характеризует уровень развития экономики в целом, степень его устойчивости и сбалансированности”¹. Таким образом, механизм АПР, способствующий развитию финансового рынка и созданию МФЦ в России, призван защищать не только интересы инвесторов и профессиональных участников фи-

нансового рынка, к которым относятся биржи, клиринговые организации, депозитарии, брокеры, дилеры, управляющие компании и др., но и публичные интересы - интересы российского общества и государства.

В данной публикации рассмотрим последний элемент механизма АПР - административно-правовые отношения. Именно в этих отношениях индивидуализируются положения той или иной нормы права, определяется характер, права и обязанности участников отношений. В нашем случае одним из обязательных участников отношений по административно-правовому регулированию создания, развития и деятельности МФЦ в РФ выступают органы государственной власти, которые с учетом норм международного финансового права на основе соответствующих норм административного, финансового, налогового и таможенного права при наличии юридических фактов призваны регулировать общественные отношения в области финансовых рынков.

Итак, особенностью российской системы государственного управления в сфере финансовых рынков является обширность и неупорядоченность его участников со стороны органов государственной власти. В системе исполнительной власти определенные функции в области финансов выполняют органы общей компетенции: Правительство РФ и находящиеся под его руководством органы специальной компетенции - Минфин России с подведомственными ему Фе-

деральным казначейством, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора; Минэкономразвития России и, конечно же, Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР), осуществляющие свою регулятивную и контрольно-надзорную деятельность под непосредственным руководством Правительства РФ. С ФСФР взаимодействует Министерство обороны Российской Федерации как орган, обеспечивающий функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Кроме того, при Министерстве здравоохранения РФ имеется такое финансово-кредитное учреждение, как Фонд обязательного медицинского страхования, а при Министерстве труда и социальной защиты РФ - Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Специальные функции, направленные на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, возложены на Федеральную службу по финансовому мониторингу, руководство деятельностью которой осуществляет Президент Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636. Это только те органы и подведомственные им учреждения, которые входят в систему федеральных органов исполнительной власти. Кроме них, имеются федеральные органы государственного управления с особым статусом - Центральный банк РФ, а также Счетная палата РФ (напомним - согласно Федеральному закону № 4-ФЗ "О Счетной палате РФ" Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным собранием РФ и подотчетным ему). В законодательной власти на федеральном уровне в обеих палатах имеются профильные комитеты: Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению и Комитет Государственной думы по финансовому рынку. В системе судебных органов разрешение административных споров в области финансов, рынка ценных бумаг осуществляют, главным образом, арбитражные суды.

Следует особо отметить, что созданию МФЦ в РФ способствует Администрация Президента РФ, а также Совет при Президенте РФ по развитию финансового рынка РФ. Также имеется Международный консультативный совет по созданию и развитию МФЦ в РФ и рабочая группа по со-

зданию МФЦ в РФ, утвержденная распоряжением Президента РФ.

Сравнительно-правовой анализ функций Минфина России и ФСФР, закрепленных в Положениях об этих органах, показал дублирование ряда функций по нормативно-правовому регулированию финансовых рынков. Значительная часть полномочий в последние годы перешла от Минфина России к ФСФР. Определенные полномочия пруденциального характера (предварительного, "раннего" надзора, позволяющего регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов) существуют у ЦБ России. Некоторыми полномочиями в регулировании финансовых рынков обладает также ФАС России.

По сути, отсутствует единое регулирование финансовых рынков, поскольку его в рамках нормативно закрепленных полномочий осуществляют перечисленные выше многочисленные органы государственной власти. Наблюдается противоречие норм, а также дублирование контрольно-надзорных функций, регулирующих рынок ценных бумаг в ряде нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами. По справедливому утверждению К.А. Зимарина в отношении дальнейшего развития фондовых рынков ЕС, которое в полной мере следует применить и для развития финансового рынка в России, стабильность и устойчивость финансовых рынков "будет зависеть от порядка регулирования этих рынков и от результатов унификации регулирующих положений в национальных законах". В целом, развитие процессов финансовой глобализации происходит "в контексте институциональных трансформаций: снятие административных и экономических ограничений на пути межстранового движения и предоставления финансовых услуг в создании, принятии и признании международных стандартов, кодексов, сводов лучших правил ведения финансовых операций"³.

Кроме того, для оптимизации структуры органов государственного управления необходимо учитывать и роль наднациональных органов управления (в частности, в рамках Таможенного союза, СНГ, ЕврАзЭС и т.д.).

По мнению руководителей государственных органов и экспертов финансовых рынков, с которым, безусловно, следует согласиться, настал тот политический момент, когда требуется упорядочить систему государственного управления в

области финансов, в том числе по регулированию финансовых рынков. Одним из таких стимулов является достижение стратегической цели по созданию МФЦ в России. Имеются четыре варианта по оптимизации системы таких органов.

Одним из вариантов по реформе регулирования и надзора на финансовом рынке является “усиление ФСФР” в системе федеральных органов исполнительной власти.

Другой вариант, по данным Интерфакса от 6 ноября 2012 г., предлагает глава ФСФР Дмитрий Панкин (на заседании Открытого правительства) - вариант создания Агентства при ЦБ РФ.

ЦБ РФ также предлагает создать мегарегулятор на финансовом рынке путем присоединения к нему ФСФР. По замыслу ЦБ, на первом этапе (ориентировочно к 1 августа 2013 г.) ФСФР будет присоединена к Банку России в виде обособленной структуры - агентства, в дальнейшем (до 1 января 2014 г.) будет проведена интеграция подразделений ФСФР с подразделением ЦБ, на третьем этапе (до 1 января 2016 г.) планируется провести оптимизацию структуры управления Банка России по трем направлениям: по банковскому надзору, по финансовому надзору и по денежно-кредитной политике.

По мнению Банка России, такой вариант “будет способствовать оперативной разработке нормативно-правовой базы, необходимой для развития МФЦ, и минимизировать государственные затраты за счет исключения дублирования административно-хозяйственных функций”. При этом варианте лишь законотворческая деятельность останется за Минфином России.

Минэкономразвития России предлагает четвертый вариант создания мегарегулятора на финансовом рынке, который изложен в проекте основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. В проекте предлагается мегарегулятор - независимый специализированный орган, действующий как лицо публичного права, совмещающий функции регулирования и надзора во всех секторах финансового рынка, т.е. вне систем ЦБ РФ и федеральных органов исполнительной власти подобно тому, как это сделано в Великобритании и во Франции.

Итак, в настоящее время рассматриваются четыре варианта оптимизации структуры государственного управления финансовым рынком:

1) усиление ФСФР в системе федеральных органов исполнительной власти;

2) создание Агентства при ЦБ РФ;

3) полная интеграция ФСФР в ЦБ РФ;

4) создание независимого федерального органа власти по регулированию и надзору во всех секторах финансового рынка.

Для краткого анализа предпочтительности представленных вариантов оптимизации государственного управления финансовым рынком, на наш взгляд, следует учитывать возможности четкой системы подразделения федеральных органов исполнительной власти на федеральные министерства, службы и агентства, построенной по функциональному принципу и установленной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в действующей редакции) “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”. Министерства выполняют, как правило, нормотворческие функции, службы - контрольно-надзорные, а также регистрацию и лицензирование, а агентства - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В теории государственного управления имеется также деление управления на отраслевое и межотраслевое. Сфера финансов относится к межотраслевому управлению. В последние годы в системе государственного управления все в большей мере применяется программно-целевой принцип управления. В частности, для создания МФЦ в РФ именно этот принцип оказался востребованным. Сначала была разработана Стратегия на 2006-2008 гг., затем до 2020 г., затем так и не утвержденная Концепция создания МФЦ в РФ (по крайней мере, в виде проекта размещенная на сайте Минэкономразвития России), предполагающая участие практически всех перечисленных выше федеральных органов государственной власти, а также органов власти Москвы и Московской области. Безусловно, ярким примером являются так называемые “Дорожные карты” по развитию МФЦ в России.

Аргументами вывода функций по регулированию финансового рынка из системы федеральных органов исполнительной власти инициаторы реформы называют:

во-первых, отсутствие возможности у исполнительной власти обеспечить ФСФР ресурсами, необходимыми для эффективной деятельности

этого регулятора в рамках возложенных на службу задач;

во-вторых, необходимость сосредоточения в одном органе регулирования и контроля деятельности системно значимых финансовых посредников, независимо от того, являются ли они кредитными организациями или небанковскими финансовыми институтами.

По мнению экспертов, передача полномочий ФСФР Банку России повысит уровень контроля финансовой стабильности, внедрит в практику элементы макропруденциального надзора.

В случае выбора пути по передаче полномочий и функций управления финансовым рынком ЦБ России, а именно он в руководящих кругах государства является предпочтительным, необходимо будет решать ряд проблем и, в первую очередь, с более четким и понятным статусом мегарегулятора.

Требуется повышения уровень ответственности банковских служащих. В ЦБ РФ, в отличие от других органов государственной власти, нет государственных служащих. Может быть, следует рассмотреть вариант вхождения их в систему государственной гражданской службы с особым административно-правовым статусом (по аналогии государственных служащих на дипломатической службе)⁴.

В случае выбора данного варианта передачи функций Банку России также вполне логичным представляется создать полноценную трехзвенную структуру (Министерство - Служба - Агентство), возможно, подчинив ее Президенту РФ. При этом Министерство (условно назовем его - по финансовой безопасности или безопасно-

сти финансовой системы) займется выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием, службы (Федеральная служба по финансовому мониторингу; может быть, сюда же перевести Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и часть функций ФСФР) - контрольно-надзорными функциями, а агентство - управлением ценными бумагами и др., принадлежащими государству. При этом, на первом этапе реформирования структуры управления финансовой системой достаточно создать одну федеральную службу с перечисленными выше функциями.

При такой системе и структуре государственного управления финансовым рынком будет соблюден баланс интересов участников рынка ценных бумаг и общественных интересов по обеспечению экономической и финансовой безопасности. Свою значимую роль в развитии МФЦ будут играть Президент России и Правительство РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ.

¹ *Никитина Н.А.* Понятие и сущность рынка ценных бумаг как элемента финансово-правовой системы // *Вопр. экономики и права.* 2012. № 4. С. 186.

² *Зимарин К.А.* Основные направления развития европейских фондовых рынков // *Вопр. экономики и права.* 2012. № 7. С. 180-184.

³ *Аржаной Э.В.* Влияние процесса глобализации на развитие международных финансово-кредитных отношений // *Вопр. экономики и права.* 2011. № 3. С. 355.

⁴ Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2010. № 31. Ст. 4174.

Поступила в редакцию 01.10.2012 г.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

© 2012 Е.В. Терехова

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

© 2012 В.А. Артамонов

научный сотрудник

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: ter_finlaw@mail.ru

Статья посвящается вопросам правового совершенствования государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации. Рассматриваются проблемы правового регулирования финансового контроля. Исследуются достоинства и недостатки законопроекта № 116783-6, и выносятся предложения по его доработке.

Ключевые слова: государственный и муниципальный финансовый контроль, внешний и внутренний, объекты и методы, проверка, мониторинг, система государственного и муниципального финансового контроля, нецелевое использование бюджетных средств.

Сфера государственного и муниципального финансового контроля (далее - ГМФК) переживает серьезные преобразования, которые выражаются в разработанных законопроектах, проходящих стадии законодательного процесса. В связи с этим хотелось бы затронуть проблемы не только организационного, но и, прежде всего, правового обеспечения ГМФК в России.

Позитивным является тот факт, что законодатель принял во внимание многочисленные предложения со стороны научного сообщества по правовому совершенствованию ГМФК, что нашло свое отражение в законопроектах.

Наконец-то Правительство Российской Федерации внесло в Государственную думу РФ законопроект, направленный на упорядочение сферы ГМФК.

Далее, проанализируем проект Федерального закона от 31 июля 2012 г. № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»¹ (далее - законопроект).

Законопроект направлен на организацию контроля за эффективным использованием бюджетных средств, на разграничение полномочий между органами государственного (муниципального) финансового контроля, на уточнение бюджетных

полномочий государственных органов и органов местного самоуправления по осуществлению финансового контроля, на определение форм, методов, объектов государственного (муниципального) финансового контроля путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - БК РФ).

При характеристике законопроекта на заседании Правительства РФ было сказано немало положительных слов, со многими из которых не согласиться нельзя.

Вот какие новации данного законодательного акта были отмечены министром финансов РФ А.Г. Силуановым.

Сферу ГМФК предполагается ограничить лишь контролем за соблюдением бюджетного законодательства только участниками бюджетного процесса, т.е. органами власти и казенными учреждениями, а также юридическими лицами, созданными на основе государственного или муниципального имущества. Это, по мнению разработчиков, с одной стороны, внесет некоторую упорядоченность в работу самих органов ГМФК (сократит их объем труда и позволит увеличить качество и глубину проверок); с другой стороны, такой подход уже был реализован в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации муниципальных образований»².

Законопроект предлагает расширить применение принятого в прошлом году упомянутого федерального закона, строго определив сферу ГМФК и тем самым оградить хозяйствующие субъекты от избыточного вмешательства контрольно-финансовых органов.

Положительным представляется, что в законопроекте твердо зафиксирован внешний и внутренний ГМФК, чего долго добивались сторонники такого подхода. Исходя из этого предполагается более четко описать полномочия органов, осуществляющих такие виды ГМФК, как внешний и внутренний, а также предварительный и последующий (термины “текущий” и “ведомственный” из законопроекта исключены).

Новеллой законопроекта определяется ограждение субъектов, объектов и методов ГМФК.

Далее, дополнительными полномочиями по контролю предлагается наделить Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ. Наряду с существующими полномочиями этих органов по проведению экспертизы законов о бюджете, анализу и мониторингу бюджетного процесса, за Счетной палатой и контрольно-счетными органами закрепляются полномочия по аудиту эффективности использования бюджетных средств (юридически этого тоже раньше не было указано в законе). Кроме того, контрольно-счетные органы, созданные законодательными органами, будут, согласно законопроекту, осуществлять контроль за организацией внутреннего контроля и внутреннего финансового аудита в главных распорядителях бюджетных средств (министерства, службы, агентства, крупные организации, получающие и распределяющие бюджетные средства).

Также предлагается расширить полномочия Росфиннадзора и органов финансового контроля, созданных органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местной администрации, предусмотрев осуществление ими контроля за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных программ и о выполнении государственных заданий. Это тоже принципиально важно, поскольку в рамках бюджетной реформы в настоящее время основной акцент контроля переносится с целевого использования бюджетных средств (что сохраняется и в действующем законопроекте) на *оценку эффективности их использования*.

В законопроекте также предлагается упростить организацию и одновременно повысить эффективность финансового контроля в муниципалитетах - предусмотреть возможность создания в муниципалитете одного органа МФК, который будет осуществлять и внешний, и внутренний финансовый контроль.

В целом, в сравнении с действующей гл. 26 “Основы государственного и муниципального финансового контроля” БК РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ³ законопроект представляется достаточно прогрессивным, продвигающим вперед процесс совершенствования ГМФК в России.

Несмотря на положительные аспекты в части урегулирования вопросов ГМФК, данный законопроект не лишен значительных замечаний. Достаточно критичную позицию можно проследить по заключениям на законопроект Счетной палаты Российской Федерации⁴ и Комитета Государственной думы по бюджету и налогам⁵. С целью анализа указанного законопроекта рассмотрим основные замечания.

Итак, в ст. 24 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”⁶ речь ведется о такой мере бюджетно-правового принуждения, как “блокировка расходов бюджета”, и там же подчеркивается, что “положения настоящей части применяются *до дня вступления в силу федерального закона, определяющего систему государственного (муниципального) финансового контроля*”.

Потом меньше чем через 2 месяца принимается Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р “Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года”⁷, где в Плане мероприятий по реализации данной Программы вдруг появляется цельная разработка этого, но уже комплексного законопроекта в части регулирования: а) ГМФК; б) механизмов ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Если в федеральном законе записано так, как было записано, то Распоряжением Правительства РФ менять уже ничего нельзя.

Таким образом, гл. 26 БК РФ, полагаем, должна называться “*Система государственного*”

и муниципального финансового контроля”. Причем не со скобками, а с буквой “и” между словами “государственный” и “муниципальный”. Почему? Потому, что документ и называется - “в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля”. При этом ряд созвучных законов именуется аналогично. Например, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”⁸. Другой Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”⁹ тоже в своем названии “разводит” термины “государственный” и “муниципальный”. И так далее.

Дело здесь в том, что понятия “государственный” и “муниципальный” неравнозначны.

Статья 12 Конституции РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.¹⁰, подчеркивает, что “органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”.

В юридической науке также отделены друг от друга отрасли конституционного и муниципального права.

Наконец, и научные специальности по конституционному праву, конституционному процессу и муниципальному праву, хотя приказом Минобрнауки РФ от 25 февраля 2009 г. № 59 “Об утверждении номенклатуры специальностей научных работников”¹¹ и сведены в один шифр, но выделяются в отдельные группы научных специальностей.

Приведенных аргументов, как представляется, достаточно, чтобы наименование гл. 26 БК РФ было изменено. Но этого мало.

В упомянутой главе нет реального определения понятия ГМФК, как такового. Приведено лишь положение о том, что “ГМФК осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения”.

Иными словами, определение в законопроекте для ГМФК такой сугубо “бюджетной” цели ведет к тому, что сам ГМФК на практике, содержание которого по-прежнему определено пока неотменным Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 “О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Россий-

ской Федерации”¹², является в значительной мере более широким понятием. Таким образом, адекватное название гл. 26 БК РФ - это “Система государственного и муниципального бюджетного контроля”, с соответствующими изменениями по тексту главы (и где необходимо, по тексту БК РФ) слов “финансовый” на “бюджетный”.

Законопроект (п. 4 ст. 1) предлагает дополнить ст. 78 БК РФ нормой, в соответствии с которой обязательным условием предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий, является *согласие их получателей* (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах) на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного (муниципального) финансового контроля *проверок соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления*. Аналогичную норму законопроектом предлагается установить в ст. 78¹ БК РФ, касающейся предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, и в ст. 93² БК РФ о предоставлении бюджетных кредитов.

Вместе с тем предлагаем установить такую же норму в ст. 80 БК РФ, определяющей порядок предоставления *бюджетных инвестиций*.

Статья 136 БК РФ требует доработки в целях исключения дублирования полномочий Счетной палаты, органов государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Кроме того, учитывая, что Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является органом государственного финансового контроля, по мнению Комитета ГД ФС РФ по бюджету и налогам, контрольные полномочия указанной службы должны быть подробно отражены в БК РФ.

Весьма спорной является ст. 265 законопроекта. В п. 22 законопроекта предложена новая редакция ст. 265 БК РФ, которой предусмотрено подразделение государственного (муниципально-

го) финансового контроля на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Содержащаяся формулировка определения внешнего государственного (муниципального) контроля (п. 2 ст. 265 законопроекта) включает лишь контрольно-ревизионную деятельность Счетной палаты и контрольно-счетных органов. При этом в соответствии с федеральными законами “О Счетной палате Российской Федерации” и “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований” Счетная палата и контрольно-счетные органы осуществляют, помимо контрольно-ревизионной, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности.

Хотя законопроект и называется по-другому, чем предписано Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, в нем заложены на самом деле основы системы ГМФК, определены цель, субъекты, объекты, виды и методы ГМФК. Официально признано деление ГМФК на внешний и внутренний финансовый контроль. Эти два его вида, интегрируясь, и должны составлять теперь единое целое. Главное состоит в том, чтобы внешний и внутренний финансовый контроль по-прежнему не дублировали друг друга.

К сожалению, в законопроекте полномочия и для органов внешнего, и для органов внутреннего ГМФК, по сути, почти одинаковы. Состоят они из тезисов - 3 (для внешнего) и 2 (для внутреннего) ГМФК - и отличаются лишь серьезно тем, что органам внешнего ГМФК предоставлено полномочие проводить контроль за осуществлением главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и аудита. Все остальное написано разными словами, но это практически идентичные полномочия.

В данной связи предлагается передать: а) органам внешнего ГМФК полномочие, связанное с контролем и аудитом эффективности полноты и достоверности отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ (Счетная палата РФ в работе с федеральными целевыми программами и с иными масштабными финансовыми проектами)¹³; б) органам внутреннего ГМФК полномочия, связанные: 1) с контролем за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главными администраторами бюджетных средств, их квартальных и

годовых отчетов об исполнении бюджета, а также отчетности о выполнении государственных и муниципальных заданий; 2) с контролем за осуществлением главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Такое перераспределение полномочий, особенно в части органов внутреннего ГМФК, было бы целесообразным, ибо органам внутреннего ГМФК во главе с Росфиннадзором, прежде всего, пришлось бы контролировать министерства и ведомства исполнительной (федеральной, региональной и муниципальной) власти, что нормативными документами вменено, например, в обязанность Росфиннадзору.

Далее, определения предварительного и последующего контроля, предлагаемые законопроектом в п. 4 и 5 ст. 265 БК РФ, могут применяться только в части проведения внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, поскольку они ограничивают сферу их осуществления только процессом либо результатами исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, определения предварительного и последующего контроля, сформулированные в ст. 265 “Виды государственного (муниципального) финансового контроля”, не отражают специфики внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Целесообразно ввести в БК РФ новую ст. 265¹ “Формы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля”, в которой будут сформулированы определения предварительного контроля, контроля за процессом исполнения бюджетов и последующего контроля, осуществляемого органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Отсутствие в законопроекте нормы о контроле за процессом исполнения бюджетов, в рамках которого органы государственного финансового контроля осуществляют контроль полноты и своевременности поступлений в доходы бюджетов, фактического расходования бюджетных ассигнований в сравнении с утвержденными показателями закона (решения) о бюджете, не соответствует ст. 14 Федерального закона РФ “О Счетной палате Российской Федерации”.

Законопроект (п. 23 ст. 1) определяет в новой редакции ст. 266 БК РФ объекты государственного (муниципального) финансового контро-

ля. Данная норма законопроекта не соответствует Федеральному закону РФ “О Счетной палате Российской Федерации”, в соответствии с которым контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Нельзя согласиться также с тем, что законопроект в данной статье определяет исчерпывающий перечень объектов ГМФК.

Законопроект (п. 24 ст. 1) определяет в новой редакции ст. 267 БК РФ методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля.

Пункт 1 новой редакции указанной статьи определяет, что методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

Полагаем, что указанная норма требует уточнения. Санкционирование операций не относится к методам осуществления государственного (муниципального) финансового контроля. В соответствии со ст. 219 БК РФ (в действующей редакции) санкционирование оплаты денежных обязательств - одна из стадий исполнения бюджета по расходам.

Полагаем целесообразным отнести к методам осуществления ГМФК также анализ и мониторинг. К примеру, в целях контроля реализации государственных программ Министерство экономического развития Российской Федерации на постоянной основе осуществляет мониторинг реализации государственных программ¹⁴. Поря-

док проведения указанного мониторинга определяется в соответствии с методическими указаниями¹⁵.

Подчеркнем, что мониторинг реализации государственной программы ориентирован на раннее предупреждение проблем и отклонений хода реализации государственной программы от запланированного процесса.

По результатам мониторинга реализации государственных программ готовятся предложения о сокращении или перераспределении между участниками государственной программы на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации как отдельных мероприятий государственной программы, так и государственной программы в целом.

Таким образом, переходный период к программному бюджету сопровождается разработкой и принятием государственных программ и мониторинг занимает существенную роль при их реализации.

Далее, п. 29 законопроекта дополняет БК РФ ст. 270², согласно п. 2 которой под представлением понимается документ органа государственного финансового контроля, содержащий требования о принятии мер по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства РФ, обязательные для исполнения.

Данная формулировка неполным образом соответствует положениям Федерального закона РФ “О Счетной палате Российской Федерации”, а также сложившейся судебной практике. В частности, в ходе судебных процессов, стороной в которых выступала Счетная палата, суды занимали правовую позицию, согласно которой представление не порождает правовых последствий для лица, в отношении которого оно вынесено, поскольку его неисполнение, в отличие от предписания, не является основанием для обращения в суд, а следовательно, не обладает признаками ненормативного правового акта. На данном основании представление не является обязательным к исполнению.

Согласно предлагаемой редакции п. 3 ст. 270² БК РФ под предписанием понимается документ, содержащий требования по устранению нарушений, обязательные для безотлагательного исполнения в трехдневный срок.

Предполагая возможную необходимость незамедлительного принятия мер по устранению

нарушений, а также более длительного срока для исполнения указанных требований, считаем целесообразным в указанной норме слова “в трехдневный срок со дня его получения” заменить словами “в указанный в предписании срок”.

Заслуживает внимания вопрос о координационном органе по вопросам ГМФК при Президенте РФ. Потребность такого органа выражается хотя бы потому, что пока Счетная палата РФ не признается юридически высшим органом финансового контроля¹⁶, хотя по всем своим параметрам Счетная палата РФ (и имеет конституционный статус, есть и Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации”¹⁷, обладает она и максимальными полномочиями по закону, наконец, и аудит эффективности в законопроект теперь внесли, и т.д.) реально из всех органов ГФК такому статусу соответствует более всего. Видимо, когда-то такое событие признания произойдет. Но позднее. Значит, чтобы добиться сегодня слаженности в работе органов ГМФК, нужно “прописать” создание такого координационного органа в законопроекте. Надо это хотя бы для того, что в этом документе впервые указаны методы ГМФК. Не должны же органы внешнего и внутреннего ГМФК по-разному проводить, например, ревизию, проверку или обследование.

Что касается вопроса о системах внутреннего ГМФК и внутреннего финансового аудита, то они теперь будут главенствовать в ГМФК, ибо федеральные ГФК будут только, как уже отмечалось, проверять лишь участников бюджетного процесса, указанных в БК РФ. При этом нормативных документов (кроме нескольких абзацев в законопроекте) так и нет. Хотя выше указанной “Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года” предполагалось утвердить актом Правительства РФ “Порядок осуществления внутреннего контроля в федеральных органах исполнительной власти”. Причем еще в III квартале 2011 г.

Далее, небезынтересным является п. 33 ст. 1 законопроекта, дополняющего БК РФ новой ст. 306⁴, касающейся нецелевого использования бюджетных средств.

В соответствии с п. 1 новой ст. 306⁴ БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признается направление средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствую-

ющих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся основанием предоставления указанных средств, а также принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств.

Указанная формулировка требует уточнения. Полагаем целесообразным определить, что нецелевым признается не только направление средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств, но и использование бюджетных средств.

Предлагаемое определение нецелевого использования бюджетных средств не согласуется с положениями ст. 285¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которой ответственность наступает непосредственно за расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения. В ходе реализации положений указанной статьи может возникнуть неясность в вопросе квалификации действий, если обязательства будут приняты, но еще не исполнены и средства не израсходованы.

Подводя итоги, отметим, что необходимо синхронно принять не только анализируемый законопроект, но и новый законопроект “О Счетной палате Российской Федерации”. Ведь принимался ныне действующий Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации” почти 18 лет назад, в 1995 г., когда еще в стране не функционировали основополагающие законодательные акты России: а) Гражданский кодекс РФ (3 части из четырех)¹⁸; б) Уголовный кодекс РФ¹⁹; в) Уголовно-процессуальный кодекс РФ²⁰; г) Гражданский процессуальный кодекс РФ²¹; д) Арбитражный процессуальный кодекс РФ²²; е) Налоговый кодекс РФ (2 части)²³; ж) БК РФ; з) Кодекс РФ об административных правонарушениях²⁴; и) Трудовой кодекс²⁵; ряд иных федеральных законов, нацеленных, прежде всего, на решение проблем экономики и финансов.

20 ноября 2012 г. в Государственную думу РФ уже внесен законопроект, вносящий изменения в действующую редакцию закона “О Счетной палате Российской Федерации”. Этот проект законодательного акта является, по сути, новой редакцией данного закона. Об этом сообщил один из авторов документа первый вице-спикер Государ-

ственной думы РФ А.Д. Жуков, который дал следующую информацию: “По сути это новая редакция закона. Роль Счетной палаты как органа парламентского контроля, как органа бюджетного контроля и главного аудитора повышается”, - сказал он. Авторами документа также являются Председатель Государственной думы РФ С.Е. Нарышкин и его первый вице-спикер И.И. Мельников²⁶.

Кроме того, первый вице-спикер Государственной думы РФ А.Д. Жуков пояснил, что “в связи с внесением в Госдуму законопроекта о Счетной палате и проекта федерального закона “О парламентском контроле” они должны рассматриваться вместе, это необходимо для корреляции положений указанных законодательных актов”²⁷.

Таким образом, можно констатировать факт важных, с точки зрения финансово-правовой науки, событий: а) принятия законопроекта № 116783-6; б) принятия Федерального закона “О парламентском контроле”; в) внесения значительных и принципиальных правок в Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”.

Несмотря на то, что все указанные законопроекты направлены на создание законодательной базы в области ГМФК, их концепции не согласуются между собой и носят разнонаправленный характер. Поэтому с целью выработки единого подхода в регулировании вопросов ГМФК было бы целесообразно синхронизировать рассмотрение всех указанных законопроектов в рамках второго чтения.

Вместе с тем комплексные изменения в области ГМФК не могут не отразиться на теоретических плоскостях науки и отрасли финансового права и требуют решения новых задач по формулированию содержательной части контрольно-финансовой подотрасли. При этом появилась необходимость исследовать вопрос по поводу принятия Закона “О системе государственного финансового контроля в Российской Федерации”, характеризующего виды (бюджетный, налоговый, банковский, таможенный, валютный, контроль за уплатой страховых взносов и т.д.), определить унифицированно порядок их осуществления, а также субъекты, объекты, общие и специфические формы и методы проведения и т.д. В свою очередь, в общей части финансового права как раз и целесообразно будет говорить об этих базовых положениях ГФК, а вот в отраслях и институтах особен-

ной части финансового права - подробно раскрывать конкретные виды такого контроля.

Авторы настоящей статьи надеются, что многое из того, что предложено (будет еще дополнительно законодателями, озвучено научным сообществом), отразится в законопроекте № 116783-6.

¹ Принят ГД ФС РФ в первом чтении. См. сайт: Государственная дума РФ / автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности.

² Собрание законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 903.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 авг. 2012 г. № 34К (867)).

⁵ Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 31 июля 2012 г. № 41.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

⁷ СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6249.

⁹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 20.

¹² СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696.

¹³ См.: АТЭС подсчитали. Только в “РГ” у Счетной палаты есть претензии к застройщикам, дорожникам и энергетикам // Рос. газ. 2012. 12 нояб. (№ 260 (5933)).

¹⁴ О Министерстве экономического развития Рос. Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁵ Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития РФ от 22 дек. 2010 г. № 670 // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 24.

¹⁶ Артамонов В.А. О некоторых концептуальных проблемах формирования единой системы государственного финансового контроля в Российской Федерации // Вопр. экономики и права. 2011. № 11. С. 143.

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5496.

¹⁹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁰ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч.1). Ст. 4921.

²¹ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

²² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

²³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

²⁶ См.: Сайт “ФК-НОВОСТИ” > Рубрики > Экономика “Новая редакция закона о Счетной палате РФ внесена в Госдуму”.

²⁷ См.: Сайт Ростбалт.

ИНСТИТУТЫ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СИСТЕМЕ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

© 2012 Р.Н. Максакова

кандидат юридических наук, доцент

Классический частный университет, г. Запорожье, Украина

E-mail: ruslana_m@inbox.ru

Проведено исследование содержания и возможных перспектив внедрения в украинское законодательство института народной законодательной инициативы, а также охарактеризован действующий институт местной инициативы. Автор отмечает, что институт народной законодательной инициативы должен иметь место в законодательстве Украины как одна из форм осуществления учредительной власти.

Ключевые слова: Конституция, местная инициатива, местное самоуправление, народная законодательная инициатива, Украина, учредительная власть.

Деятельность специального вспомогательного органа при Президенте Украины - Конституционной Ассамблеи стало дополнительным стимулом для проведения научных исследований в сфере осуществления учредительной власти. Цель создания Конституционной Ассамблеи была определена как наработка предложений по внесению изменений в Конституцию Украины, которые Президент Украины как субъект законодательной инициативы планирует передать в парламент. Поэтому исследование форм осуществления учредительной власти с целью их усовершенствования, а также изучение зарубежного опыта и выявление новых форм, внедрение которых представляется возможным в Украине, выступают актуальным направлением научных исследований на современном (новом) этапе конституционного процесса в Украине.

Среди многообразия форм осуществления учредительной власти особый интерес вызывают две. Первая: народная законодательная инициатива (как форма, которая на сегодня не является законодательно установленной в Украине, но к которой периодически возникает интерес как у законодателя (что находит отражение в ряде законопроектов), так и у представителей современной научной мысли). Вторая: местная инициатива (как форма, законодательно установленная, но при этом не всегда имеющая место быть примененной на практике в связи с отсутствием нормативно определенного механизма ее внесения на территории отдельных сел, поселков, городов).

В данной связи целью представленной научной статьи определено исследование возможно-

стей внедрения институтов народной законодательной инициативы и содержания института местной инициативы в системе форм осуществления учредительной власти в Украине.

Анализируя последние исследования, посвященные предмету нашей статьи, следует обратить внимание на труды А.В. Батанова, И.М. Жаровской, А.Н. Мудрой, В.Л. Федоренко, чьи идеи были положены в основу проведенной нами научной работы.

Прежде чем приступить непосредственно к обозначенному нами анализу, следует отметить, что формы осуществления учредительной власти мы понимаем как способы воздействия на поведение людей через внедрение, установку, узаконивание или утверждение определенного общественного положения вещей, правового порядка в обществе. При этом, упоминаемое нами влияние на поведение возможно только через принятие акта, обязательного к исполнению всеми участниками отношений в сфере реализации учредительной власти¹. Среди форм реализации учредительной власти мы выделяем следующие: выборы и референдумы, общие собрания граждан по месту жительства, местные инициативы, общественные слушания, отзывы депутатов местных советов, революции, акты гражданского неповиновения, гражданские войны, национально-освободительные движения и др.

Новый этап конституционного процесса в Украине стал одним из стимулов на пути к активным поискам украинских ученых новых форм осуществления учредительной власти. Среди многих форм определенный интерес вызывает

предложение по внедрению новой формы осуществления учредительной власти народом, в частности через институт народной законодательной инициативы. Такой институт должен способствовать преодолению стереотипа закрытости власти, считает И.М. Жаровская. И хотя в Конституции Украины не предусмотрены механизмы прямой реализации народной инициативы, целесообразно включить народную законодательную инициативу в новую редакцию Конституции Украины, что позволит общественности непосредственно влиять на законотворческий процесс в государстве, отмечает исследовательница². Решение этой проблемы, по мнению И.М. Жаровской, будет способствовать: повышению общественного участия в принятии важных общественно-политических решений; осуществлению контроля за их выполнением; легитимизации власти, в целом, государственного устройства, деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления, а также определенных общественно-политических решений; обеспечению постоянной связи между властью и обществом; созданию эффективных рычагов влияния граждан на политику.

В.Л. Федоренко считает перспективным усовершенствование уже существующего в Конституции Украины института народной инициативы относительно проведения всеукраинского референдума³. Ученый считает, что необходимо дифференцировать количественные и другие требования по ее реализации в зависимости от предмета всенародного голосования и юридической силы решения, принимаемого по нему. В частности, продолжает правовед, когда предметом народной инициативы является проект нормативно-правового акта, к примеру, закона, то количество граждан, которые собирают подписи о его провозглашении, должно быть от 1,5 до 3 млн. чел. В первом случае речь идет об обычном законе Украины, а во втором - о законе по поводу внесения изменений в Конституцию Украины. Когда же речь идет о другом правовом решении, но не о нормативно-правовом акте (например, о вопросе ядерной безопасности, экологии и т.п.), то народная инициатива может быть реализована при условии сбора от 0,5 до 1 млн. подписей граждан.

О преимуществах и необходимости внедрения новых форм непосредственной демократии как реализации прямой учредительной власти говорят и политики. Так, о необходимости вне-

дрения в Украине институтов народного вето, народного вотума недоверия, внедрения механизма отзыва депутатов парламента, права народной законодательной инициативы говорят представители некоторых политических сил - участников парламентского избирательного процесса 2012 г. В частности, представитель политсилы "Удар" В. Гергелюк⁴. Введение института народного вето, по его мнению, предполагает, что граждане получают право отменять на референдуме решения органов государственной власти и местного самоуправления. Введение института народного вотума недоверия предусматривает, отмечает В. Гергелюк, что граждане на местном референдуме получают право принимать решение о недоверии председателю местной государственной администрации, руководителю милиции, налоговой, прокурору. Это, в свою очередь, повлечет досрочное прекращение их полномочий. Также необходимо введение механизма отзыва избирателями депутатов всех уровней, в случае, если они не оправдали оказанного доверия или дискредитировали себя, отмечает В. Гергелюк.

Народная законодательная инициатива является относительно новым средством прямой демократии. Впервые она была введена в XIX в. в отдельных штатах США. В XX в. народную законодательную инициативу приняли во многих европейских странах. При этом, она не предусматривает проведения референдума по соответствующему законопроекту. По народной инициативе допускается рассмотрение в парламенте как обычных законопроектов, так и проектов конституционных поправок. Однако в Австрии, Албании, Испании, Италии, Латвии и Польше по народной инициативе могут быть приняты только обычные законы, а в Молдове - законы о внесении изменений в Конституцию. Соответствующие процедуры предусматривают, как правило, представление в парламент текста законопроекта. Конституции государств определяют разное количество избирателей по инициированию проектов обычных законов и проектов законов о внесении изменений в Конституцию: от 5 тыс. в Словении до 500 тыс. в Испании. В Латвии, например, рассмотрение проекта обычного закона в парламенте может быть инициировано десятой частью избирательного корпуса. В Македонии проект обычного закона могут инициировать 10 тыс. избирателей, а проект закона о внесении изменений в Конституцию - 150 тыс.; в Грузии -

30 тыс. и 200 тыс.; в Кыргызстане - 30 тыс. и 300 тыс.; в Литве - 50 тыс. и 300 тыс. избирателей, соответственно. В Швейцарии по народной инициативе могут не только вноситься отдельные изменения в конституции, но и осуществлять ее ревизия⁵.

Несмотря на широкое применение института народной инициативы в европейских странах, такая форма вызывает достаточно противоречивые мнения со стороны украинских правоведов.

В частности, В.Л. Федоренко считает, что введение других форм непосредственной демократии, которые практикуются в странах Европы (народная законодательная инициатива, народный отзыв представительного органа, народное veto etc), необходимо согласовывать с существующей на сегодня системой сдержек и противовесов между ветвями власти в Украине. Ведь большинство из названных форм непосредственной демократии, отмечает государствовед, являются альтернативными или конкурентными относительно организационных форм представительной демократии на общегосударственном и местном уровнях.

Ученый не исключает, что цивилизационное развитие человечества в XXI в., в частности генезис "e-net-демократии", будет способствовать формированию и утверждению новых прогрессивных форм прямого народовластия. Впрочем, стремление расширить систему форм прямого народовластия не должно стать самоцелью, отмечает В.Л. Федоренко⁶.

Возможно, действительно, следует прислушаться к мнению известного мыслителя современности Ф. Фукуямы, который в своем интервью отечественным СМИ в июле 2012 г. на вопрос: "Есть ли возможность создания новых форм демократии в противовес представительной демократии?" - ответил украинцам следующее: "Я думаю, что вам нужно использовать старые формы демократии, вам нужны политические партии, представительное правительство, а также гораздо более высокий уровень участия людей, которые собственно заставляют эти институты работать... Не может быть демократии, если население не мобилизовано, если нет гражданского общества"⁷.

По мнению А.Н. Мудрой, процедура осуществления народной законодательной инициативы в условиях ее введения в будущем требует создания необходимых организационно-правовых

предпосылок, а сейчас она является преждевременной⁸. Хотя на уровне местного самоуправления в Украине подобный институт существует и законодательно урегулирован. Речь идет об институте местной инициативы.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 9 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" члены территориальной громады имеют право инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления.

Следует обратить внимание, отмечает А.В. Батанов, что местная инициатива - это не прямое нормотворчество граждан, которое практикуется в Швейцарии, ряде штатов США и в некоторых других странах и означает принятие правовых актов голосованием членов местного сообщества⁹. При этом, отмечает исследователь, она ни в коем случае не заменяет представительных форм правотворчества и нормотворчества, фактически является дополнением к ним, иногда вступая в конфликты с представительными органами, которые отстаивают другую позицию, в отличие от определенной части местного сообщества, или играя пассивную роль в решении назревшей проблемы муниципальной жизни. Особенностью отечественной модели местного самоуправления является то, подчеркивает А.В. Батанов, что она пока не знает практики прямого правотворчества. В Украине закреплена местная инициатива, которая существенно отличается от непосредственного нормотворчества и является формой волеизъявления членов территориальной общины путем инициирования рассмотрения соответствующим советом любого вопроса местного значения. Содержанием конституционно-правового института местной (общественной) инициативы выступает совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок осуществления в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке общественной инициативы, направленной на принятие представительным органом местного самоуправления в пределах установленной компетенции нормативно-правового акта в соответствии с Конституцией и законами или на решение посредством этого института в иной форме общественного значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан¹⁰.

По мнению А.В. Батанова, местные инициативы можно классифицировать по определенным

критериям, в частности, по содержанию: на правотворческие инициативы, направленные на принятие, изменение или отмену определенного муниципально-правового акта; инициативы учредительного характера, в частности инициативы, которые корректируют состав представительного органа местного самоуправления; референдные инициативы. По форме выражения местные инициативы, по мнению автора, можно разделить на документально оформленные и неоформленные и т.д.¹¹

Определяющими для осуществления учредительной власти на уровне конкретной местности являются положения п. 3 ст. 9 Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине”, согласно которым установлено, что местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета, в установленном порядке подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы.

В результате проведенного исследования следует отметить, что институт народной законодательной инициативы должен иметь место в законодательстве Украины как одна из форм осуществления учредительной власти. Поэтому одним из направлений деятельности членов Конституционной Ассамблеи должна быть разработка соответствующих изменений в Конституции Украины, которые бы определили механизм ее внесения. На местном уровне со стороны органов местного самоуправления должны быть созданы благоприятные условия для реального применения членами территориальных громад положений Закона о местном самоуправлении по поводу права на внесение на рассмотрение советов местных инициатив. Такие шаги будут способство-

вать правовому осуществлению учредительной власти в Украине.

¹ См.: *Максакова Р.М.* Специфічні ознаки установчої влади // Вісник Академії муніципального управління. 2012. № 1. С. 154-164; *Ее же.* Основні форми реалізації установчої влади: Україна та зарубіжний досвід // Часопис Київського університету права 2012. № 2. С. 374-378.

² *Жаровська І.М.* Інститут народної ініціативи - шлях формування відкритої влади // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 3. С. 23-30.

³ *Федоренко В.Л.* Система конституційних форм безпосередньої демократії в Україні та перспективи її вдосконалення // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції 3 жовтня 2012 р. / за ред. В.М. Огаренка та ін. Запоріжжя, 2012. С. 135-140.

⁴ “Ударівець” Володимир Гергелюк пояснив, що таке народна законодавча ініціатива. URL: <http://briz.if.ua/4997.htm>.

⁵ *Жаровська І.М.* Op. cit.

⁶ *Федоренко В.Л.* Op. cit. С. 136.

⁷ *Фукуяма Ф.* Помаранчева революція була попередженням для всього світу. URL: http://life.pravda.com.ua/person/2012/07/24/107466/view_print.

⁸ *Мудра О.М.* Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.02 “Конституційне право”. Київ, 2003. С. 7.

⁹ *Батанов О.В.* Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. Київ, 2001. С. 193.

¹⁰ *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России : учеб. пособие. М., 1998. С. 218.

¹¹ *Батанов О.В.* Op. cit. С. 193-194.

Поступила в редакцию 02.10.2012 г.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СПОРА О ПРАВЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 Э.Х. Губайдуллина

Самарский государственный экономический университет

E-mail: elmira_zaripova@mail.ru

Статья посвящена теоретическому анализу одной из стадий в динамике развития спора о праве - его возникновению. На основании проведенного исследования существующих в теории права ряда подходов к данному вопросу предложен свой вариант определения условий возникновения спора и выделены два юридических факта, являющихся узловыми точками момента начала правового спора.

Ключевые слова: спор о праве, возникновение, субъект, несогласие, инцидент, повод, причина, юридический факт, правонарушение, оспаривание.

Четкое определение момента возникновения правового спора имеет большое научное и практическое значение. С целью выяснения этого вопроса проведем анализ работы И.М. Зайцева "Сущность хозяйственных споров"¹, в которой автор высказывается точка зрения, согласно которой ошибочно связывать возникновение спора с моментом совершения деяния, нарушающего права или ущемляющего охраняемые законом интересы какого-либо субъекта. О совершенном противоправном деянии заинтересованное лицо может узнать не сразу же, а значительно позднее.

Автор возникновения спора связывает с моментом, когда субъект узнает о действительных или мнимых действиях (или бездействии) другого субъекта, которые ущемляют его права, интересы либо вносят неопределенность в его правовое положение. Очевидно, что у субъекта возникает желание защищать свои права в связи с получением информации о нарушении или оспаривании прав.

Позволим себе не согласиться с И.М. Зайцевым в силу того, что субъект, даже зная о нарушениях, может не прибегать к защите своих прав и охраняемых интересов. Субъект также может неверно истолковать полученную информацию и считать, что правонарушения не произошло или оно его никак не затронуло. Не углубляясь в психологические особенности индивида, все же отметим, что субъективные процессы восприятия и оценки фактов объективной действительности индивидуальны и находятся вне пределов правового регулирования. Осознание субъектом факта нарушения его прав и происходящие при этом мыслительные процессы в принципе не могут указывать на возникновение спора в силу их субъективности. Таким образом, внут-

ренние переживания и устремления, которые не выражены в объективной реальности, нецелесообразно связывать с моментом возникновения спора.

В отношении момента возникновения спора высказывались и иные взгляды. Так, М.Д. Матиевский связывает возникновение спора с возбуждением судом производства по делу². Указанный автор утверждает, что с принятием заявления к производству возникает правообязанность суда рассмотреть и разрешить спор о праве, отраженный в заявлении, а также процессуальное правоотношение, в котором центральное место занимает спор о праве. Появившиеся до суда разногласия приобретают, таким образом, правовое значение, т.е. возникает спор о праве как юридическое понятие, а стороны в споре оказываются связанными процессуальными отношениями по разрешению спора. М.Д. Матиевский ограничивает спор о праве исключительно рамками процессуальных правоотношений и не видит возможности его существования вне этих правоотношений. Но все же спор может существовать вне рамок процессуальных правоотношений, а разногласия сторон, заявленные ими вне процесса по делу, имеют юридическое значение.

Интересна и позиция Н.Б. Зейдера³, который считает, что спор о праве имеет место при заявлении хотя бы одного из его участников о наличии определенного материального правоотношения между спорящими субъектами и о том, что другим спорящим субъектом нарушено или оспорено его, заявителя, субъективное право. В то же время существование спора может быть выражено не только в заявлении одной из сторон правоотношения, но и следовать из самого ее поведения (например, удержание имущества).

Придерживаясь конфликтного подхода к пониманию категории “спор о праве”, необходимо отметить, что нам очень близки точки зрения А.В. Дмитриева, В.Н. Кудрявцева, С.В. Кудрявцева, В.С. Жеребина, Т.В. Худойкиной⁴. Конфликт начинается тогда, когда совпадают, по крайней мере, три условия:

- первый участник активно действует в ущерб другому участнику (своему противнику), при этом под действиями он понимает как физическое движение, так и передачу информации (устное слово, печать, телевидение и т.п.);

- второй участник (противник) осознает, что указанные действия направлены против его интересов;

- в связи с этим он и сам предпринимает ответные действия, направленные против первого участника.

Таким образом, получается, что для начала юридического конфликта, спора необходимо осознание ущемления своих интересов и направленное действие или целенаправленное бездействие одного участника против другого при условии, что последний понимает, что эти акты направлены против него, и противодействует им. Это говорит об отсутствии спора при действиях только одного участника⁵.

Итак, первоначальная мотивация возникновения спора - противоположные интересы сторон.

В данном случае хотим пояснить, что в современной юридической литературе отсутствует общепризнанное определение законного интереса. В большинстве случаев интерес понимается как всякое устремление субъекта к достижению определенных благ, как прямо допускаемое правом, так и не запрещенное им⁶. Однако, как правильно подмечает П.А. Астахов, устремление не есть сам интерес, а, скорее, психологическая установка на его реализацию⁷.

Второй обязательный элемент, характеризующий начало спора - активные действия или целенаправленное бездействие участников друг против друга. Мысленные же действия, никак не выражающиеся, вонне не являются началом спора, под которым мы понимаем реальное, а не воображаемое противоборство сторон, хотя многие правоведы выделяют такие мысленные операции, как накопление негатива (рост напряженности в отношениях сторон), планирование поведения, обдумывание действий противника, в отдельную латентную стадию развития юридического кон-

фликта, спора. Да, полностью игнорировать эту стадию нельзя. Выделение латентной стадии позволяет решить еще только назревающий спор путем обнаружения и устранения причин, породивших конфликтную ситуацию, не позволяя ему перерасти в реальный спор. “Только тогда, когда мы будем представлять себе юридическое противоречие, которое возникает скрыто, неощутимо, может быть непредвиденно, а потом явственно, в качестве циклического развития, возможно добиться успеха в разработке мер по легализации или устранению конфликтов”⁸, - абсолютно верно полагает Ю.А. Тихомиров.

Но все же выделение латентной стадии в отдельный этап при исследовании динамики спора как общеправовой категории считаем нецелесообразным в связи с тем, что мысленные операции, размышления субъекта не всегда переходят в его активные действия. Нет активных действий - нет и конфликта как противоборства сторон.

Безусловно, в определенных ситуациях именно мыслительные процессы субъекта являются предпосылкой возникновения правового спора, к примеру, предумышленное убийство, мошенничество, когда субъекты заранее планируют и обдумывают свои действия, но еще раз подчеркнем: только их действия, воплощение планов в реальность порождают в данном случае уголовно-правовой спор.

Переход от предконфликтной стадии к конфликтной осуществляется только при совершении определенных действий, предпринятых одним из субъектов для отстаивания своих интересов. Например, во взаимоотношениях супругов побои могут закончиться заявлением на супруга в правоохранительные органы, что порождает уголовно-правовой спор, а могут ничем не закончиться (т.е. спора не возникнет), если угнетенная сторона не предпримет никаких активных действий для отстаивания своего конституционного права, а только мысленно будет планировать свое противостояние супругу. Т.В. Худойкина справедливо отмечает, что конфликт важно отличать от односторонних действий, которые хотя и могут носить насильственный характер, агрессивный или какой-либо иной, неприемлемый для другой стороны характер, но не всегда перерастают в противоборство⁹. Чтобы конфликт стал реальным, его субъекты должны осознать сложившуюся ситуацию как конфликтную. Именно восприятие по-

нимания реальности порождает конфликтное поведение¹⁰.

В данной связи мы согласны с выделением В.С. Жеребиным трех условий перехода из возможного конфликта в реальный¹¹:

1) один из субъектов юридического конфликта совершает сознательные и активные действия, направленные против интересов противоположного лица;

2) другой субъект осознает направленность вышеуказанных действий и совершает такие поведенческие акты, цель которых защитить свои юридические интересы и потребности;

3) возникшее противостояние потребностей и интересов субъектов по предмету спора и раздора подвергнуто соответствующей юридической персонификации, корреляции, сопровождаемым утверждением правовой предметности.

Таким образом, правовой спор начинается тогда, когда субъекты предпринимают осознанные и активные действия в сторону друг друга. Указанные действия в правоведении получили название “инцидент”. Буквально данный термин означает “неприятный случай”, “недоразумение”. Г.И. Козырев полагает, что инцидент - это формальный повод для начала непосредственного столкновения сторон. Также конфликтолог говорит о том, что инцидент может произойти случайно, в результате естественного развития событий, а может быть спровоцирован субъектом, субъектами или же некой “третьей силой”, преследующей свои интересы в предполагаемом “чужом” конфликте¹².

Хотим отметить, что не любое недоразумение или неприятный случай может выступать в роли инцидента в правовом споре, таковыми могут быть лишь юридические факты, возможность возникновения, изменения и прекращения которых прямо предусмотрена в нормах права. Важно еще отличать термин “инцидент” от часто употребляемых правоведами при раскрытии сущности процесса возникновения спора терминов “повод” и “причина”. В этой связи интересным представляется суждение П.А. Астахова: “Инцидент в правовом смысле - это определенное событие, вызывающее определенное поведение субъекта, права которого оказываются нарушенными. Инцидент как формальный повод характеризует динамическую составляющую основания правового спора и в этом плане являет собой его непосредственную причину. Соответственно повод

в данной системе координат можно определить как причину, непосредственно мотивирующую действия по возбуждению правового спора”¹³.

Мы не согласны с таким отождествлением понятий, сами по себе причина и повод не могут послужить началом спора. Причина может находиться где-то глубоко в подсознании субъекта и лишь при наступлении каких-то событий (повода) вырывается наружу, провоцируя субъекта на совершение определенных действий (инцидент), на начало спора. Разберем это более наглядно на примере вышеприведенной ситуации побоев в семье. Какая-то личная неприязнь, неблагоприятное, давние обиды здесь выступают в роли причины, бытовая ссора служит поводом, и только заявление одного из супругов в правоохранительные органы выступает инцидентом данной конфликтной ситуации, переводя бытовой конфликт в юридическую плоскость, правовой спор. Таким образом, причину правового спора можно определить как его социальное основание возникновения, а повод - конкретное событие, провоцирующее начало активных действий, направленных на оппонента.

Инцидент включает в себя как причину, так и повод и представляет собой действия участников спора, обостряющие существующие противоречия и провоцирующие начало открытой борьбы между ними. Считаем необходимым уточнить, что между участниками начинается именно открытая борьба, так как в споре должны быть персонифицированы и четко определены все структурные элементы, в противном случае мы имеем дело не с реальным спором, а с предконфликтной ситуацией, или так называемой латентной стадией юридического конфликта. “Стадия возникновения юридического конфликта всегда предполагает персонификацию его контрсубъектов, оптимальную корреляцию его объекта и определенность предмета правового противостояния. В свою очередь это предполагает юридизацию всех составных элементов юридического конфликта на основе существенного расширения рамок открытости, публичности и демократичности”¹⁴.

Для возникновения спора о праве необходимо наличие двух элементов: во-первых, это направленное действие или целенаправленное бездействие, т.е. факт нарушения или оспаривания субъективных прав и законных интересов, хотя данные действия могут только предполагаться

стороной; во-вторых, несогласие субъекта правоотношения как отказ принять поведение противоположной стороны правоотношения в качестве правомерного, осознание стороной правоотношения, права которой ущемлены, противоправности поведения другой стороны и связанных с ним негативных для себя последствий. По мнению П.А. Астахова¹⁵, несогласие как правовая установка может иметь две основные формы. Во-первых, это несогласие в виде неприятия действий другой стороны, характеризующееся определенной степенью сомнения в их правомерности. Она выражается в предрасположенности решить спорную ситуацию путем информирования другой стороны о предполагаемом ущемлении права и получения от нее информации о причинах и основаниях принятых ею решений. Во-вторых, несогласие может выражаться не только в неприятии действий (решений) другой стороны правоотношения, характеризующемся сомнением в их правомерности; оно может иметь форму волевой установки на спор, выражаться в твердом намерении оспаривать эти действия как неправомерные по причине нарушения ими прав и законных интересов.

Несогласие стороны правоотношения с поведением другой станет ключевым моментом в зарождении спора только при условии выражения своей правовой позиции, посредством указания субъектом на возникшие противоречия в объективной форме, выражения своего подхода к наличию или оценке юридических фактов, с которыми связано нарушение или оспаривание его прав и охраняемых интересов. Следовательно, моментом возникновения спора, так называемыми узловыми точками будут являться два юридических факта:

- факт предполагаемого или действительно-го правонарушения, оспаривание (при этом не важно, было ли оно на самом деле или нарушение прав объективно отсутствует, лишь предполагается другой стороной, так или иначе правонарушение мнимое или действительное служит мотивом начала спора и входит в его основание);

- факт заявления несогласия, т.е. момент, когда противоречие в отношениях находит свое

внешнее (объективное) выражение в определенной форме и выражает твердое намерение оспаривать действия оппонента как неправомерные и требовать восстановления нарушенных прав и законных интересов. Считаем необходимым выделить этот этап в связи с тем, что сторона, чьи права и интересы нарушены, не всегда заявляет о своем несогласии с действиями или бездействием другой стороны. Только указанный этап в процессе возникновения спора переводит его в следующую стадию, стадию разрешения.

¹ Зайцев И.М. Сущность хозяйственных споров. Саратов, 1974.

² См.: Матиевский М.Д. Юридическая природа правового спора // Труды / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. М., 1977. Т. 51. С. 167; *Его же*. Спор о праве в советском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1978.

³ Зейдер Н.Б. Гражданские процессуальные правоотношения. Саратов, 1965.

⁴ Дмитриев А.В., Кудрявцев В.Н., Кудрявцев С.В. Введение в общую теорию конфликтов. М., 1993. С. 17.

⁵ Павлушина А.А. Международные аспекты права в условиях глобализации // Вопр. экономики и права. 2010. № 10. С. 19.

⁶ См.: Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в социологической теории. Л., 1964; Малейн Н.С. Охраняемый законом интерес // Сов. государство и право. 1980. № 1.

⁷ Астахов П.А. Юридические конфликты и современные формы их разрешения: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 181.

⁸ Выступление Ю.А. Тихомирова на круглом столе на тему: "Юридическая конфликтология - новое направление в науке" // Государство и право. 1994. № 4. С. 4-5.

⁹ Худойкина Т.В. Юридический конфликт: Динамика, структура, разрешение : дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 1996. С. 13.

¹⁰ Худойкина Т.В. Указ. соч. С. 55.

¹¹ Жеребин В.С. Проблемы правовой конфликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 111.

¹² Козырев Г.И. Основы конфликтологии : учебник. М., 2007. С. 42-43.

¹³ Астахов П.А. Указ. соч. С. 184.

¹⁴ Жеребин В.С. Указ. соч. С. 106.

¹⁵ Астахов П.А. Указ. соч. С. 173-174.

Поступила в редакцию 02.10.2012 г.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ИМУЩЕСТВО

© 2012 А.С. Лесняковская, А.В. Козлова

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются вопросы совершенствования гражданского законодательства в сфере государственной регистрации прав на имущество в свете обсуждаемого законопроекта Гражданского кодекса Российской Федерации. Дается краткий анализ норм законопроекта, регулирующих порядок государственной регистрации прав на имущество, а также показываются возможные правовые последствия практического применения данных новелл.

Ключевые слова: законопроект, нотариус, континентальное право, имущество, публичность, достоверность, добросовестность.

Современный этап развития гражданско-правовой законодательной системы России характеризуется актуализацией преобразовательных тенденций относительно норм, регулирующих правоотношения в сфере гражданского оборота. Разработан проект изменений Гражданского кодекса Российской Федерации. Проект Федерального закона № 47538-6 “О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (далее - проект ГК РФ) подготовлен Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в рамках реализации Концепции развития гражданского законодательства, подготовленной в соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 “О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации” и одобренной 7 октября 2009 г. решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. В настоящее время законопроект прошел первое чтение в Государственной думе Федерального собрания РФ.

Следуя Концепции развития гражданского законодательства, проект ГК РФ предусматривает внесение изменений в части первую, третью (за исключением раздела V “Наследственное право”) и четвертую ГК РФ, а также в некоторые главы части второй ГК (так называемые финансовые сделки). Содержание и объем предусмотренных проектом изменений и дополнений позволяют говорить о существенной модерниза-

ции гражданского законодательства, прежде всего первой части ГК РФ, содержащей наиболее общие и принципиальные положения российского гражданского права¹. При разработке Проекта были учтены основные принципы и подходы формирования гражданских правоотношений в рамках европейского континентального права².

Принятие новой редакции Гражданского кодекса РФ вызовет необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство в сфере корпоративного, финансового, банковского права, в законодательство о ценных бумагах и т.д. Поэтому не представляется возможным одномоментное вступление в силу всех обозначенных в проекте ГК РФ новелл, для этого необходим некий переходный период.

Обратим внимание на одну из ключевых новелл в сфере имущественных правоотношений, которой, по мнению авторов, является ст. 8.1 “Государственная регистрация прав на имущество”, определяющая основные принципы и подходы к государственной регистрации прав на имущество. В этой связи рассмотрим изменения, вводимые данной статьей, а также предполагаемые правовые последствия для субъектов гражданского оборота. Как следует из названия, положения данной статьи касаются государственной регистрации прав не только на недвижимое имущество, но и на иное имущество, в том числе движимые вещи.

Положениями указанной статьи установлены принципы государственной регистрации прав. К таковым относятся принципы проверки законности оснований регистрации, публичности и достоверности государственного реестра³. приме-

нительно к регистрации прав на недвижимое имущество указанные принципы в определенной степени уже реализуются. Они нашли свое отражение в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - Закон о регистрации). Обсуждаемый проект ГК РФ вкладывает в данные принципы более широкий смысл: вводимая статья предусматривает государственную регистрацию прав не только применительно к объектам недвижимости, но и применительно к имуществу вообще как таковому. Таким образом, основополагающие принципы государственной регистрации будут распространяться также и на случаи регистрации движимых вещей, если это будет установлено законодательством. Действующее в настоящее время законодательство, регулирующее оборот отдельных движимых вещей (автотранспортные средства, маломерные суда, оружие)⁴, предусматривает учет самих недвижимых вещей, но не прав, возникающих, изменяющихся или прекращающихся в связи с их владением, пользованием и распоряжением. По мнению аналитиков, применение данных принципов в административной и судебной практике может серьезно изменить правовое регулирование государственной регистрации прав на имущество⁵. Однако, как сложится это на практике, покажет время.

В настоящее время отношения, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регулируются положениями ст. 8, ст. 131 Гражданского кодекса РФ, Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - Закон о регистрации), а также иными нормативными актами.

Как уже отмечалось, при разработке проекта ГК РФ были учтены соответствующие нормы европейского континентального права. Характерной особенностью системы государственной регистрации прав на недвижимость в странах европейского континентального права является то, что в сфере обеспечения прав на недвижимость и достоверности их регистрации весьма значима роль нотариуса. Положения, закрепленные в п. 2 ст. 8.1 Проекта, являются абсолютной новеллой отечественного гражданского права. Так, если иное не установлено законом, сделка, влекущая возникновение, изменение или прекращение прав,

которые подлежат обязательной регистрации, должна быть нотариально удостоверена. Если сделка совершена в нотариальной форме, запись в реестр вносится по заявлению любой стороны через нотариуса⁶. Действующий Гражданский кодекс ограничивается только тем, что нотариальное удостоверение сделок обязательно в случаях, установленных в законе, а также предусмотренных соглашением сторон, хотя по закону для сделок данного вида эта форма и не требовалась⁷.

Таким образом, система регистрации прав на имущество будет формироваться при непосредственном участии нотариусов, которые привлекаются как к оформлению сделки, так и к передаче документов в регистрирующий орган.

Государственная регистрация права в сочетании с нотариальным удостоверением сделки, по мнению экспертов, будет обеспечивать защиту интересов продавцов и покупателей недвижимого имущества, а также законность оборота недвижимости, будет способствовать снижению количества споров относительно действительности заключенных сделок с объектами недвижимого имущества. Тем самым будут соблюдены и публичные интересы в стабильном и предсказуемом правопорядке.

Предполагается, что, будучи профессионалом в этой сфере, нотариус обеспечит оказание клиенту не только комплекса услуг, связанных с непосредственно удостоверением сделки, но и услуг по передаче документов клиента на регистрацию, получению их после регистрации и вручению их клиенту⁸.

Однако, с практической точки зрения, по мнению автора, реализация данной нормы может иметь как положительное, так и отрицательное значение. Обязательная нотариальная форма сделок может привести к удорожанию стоимости процедуры государственной регистрации за счет необходимости оплаты услуг нотариуса, а также к увеличению сроков государственной регистрации, ибо при существующей схеме бумажного документооборота появление дополнительного звена в цепочке юридических процедур, связанных с государственной регистрацией прав, в лице нотариуса не может не сказаться отрицательным образом на сроках государственной регистрации. Положительное значение данной нормы заключается в том, что нотариальная форма обеспечивает дополнительные юридические гарантии и

устанавливает защиту от недобросовестных участников гражданского оборота. Таким образом, в связи с введением обязательной нотариальной формы сделок с регистрируемыми правами должны быть предприняты меры, направленные на повышение уровня доверия общества к нотариусам, на повышение их профессионализма и ответственности.

Кроме того, дополнительным обеспечением соблюдения принципа добросовестности, провозглашаемого в проекте ГК РФ, полагаем, будет являться наделение регистрирующего органа полномочиями проверки законности оснований регистрации прав, возникших в результате нотариально удостоверенной сделки⁹. Тем самым устанавливается дополнительная защита от ошибок, допущенных нотариусами по их вине или по объективным причинам.

Предполагается, что в целях обеспечения плавного перехода к новой системе оформления и регистрации прав нормы, вводящие обязательность нотариального удостоверения сделок, иных действий или совершения иных нотариальных действий, в соответствии с Проектом ГК РФ вступят в силу позже других его норм при введении в действие нового Закона о нотариате и нотариальной деятельности¹⁰.

Смеем предположить, что обязательное нотариальное удостоверение сделок и переход к государственной регистрации регистрирующим органом лишь права без регистрации сделок приведет, по сути, к так называемому частичному “разделению полномочий” между нотариусом и регистрирующим органом. В настоящее время регистрации подлежит не только само право на недвижимое имущество, но и сделка, в результате которой данное право возникло, прекратилось или изменилось. Нотариальное удостоверение сделок, по сути, заменит собой государственную регистрацию сделок в том виде, в котором она существует сейчас. Регистрирующий орган осуществит лишь регистрацию права, проверив при этом законность сделки, в результате которой данное право возникло, прекратилось или изменилось.

Возвращаясь к теме добросовестности участников гражданского оборота, хочется отметить, что принцип добросовестности установлен среди основных начал гражданского законодательства. Так, в соответствии со ст. 1 Проекта ГК РФ при установлении, осуществлении и защите

гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно¹¹. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения¹².

Применительно к правоотношениям, связанным с государственной регистрацией прав на имущество, принцип добросовестности закреплен также в положении о том, что лицо, которое знало или должно было знать о недостоверности данных государственного реестра, не вправе ссылаться на соответствующие данные реестра¹³. По мнению аналитиков, практическое применение данной нормы возможно при разрешении судебных споров об изъятии имущества из чужого незаконного владения (виндикация). Так, в соответствии с судебной практикой, приобретатель не может быть признан добросовестным, если на момент совершения сделки по приобретению имущества право собственности в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество (ЕГРП) было зарегистрировано не за отчуждателем. В то же время запись в ЕГРП о праве собственности отчуждателя не является бесспорным доказательством добросовестности приобретателя. Также приобретатель не является добросовестным, если на момент совершения сделки в ЕГРП имелась отметка о судебном споре в отношении этого имущества¹⁴.

Что же касается данных реестра о зарегистрированных правах на имущество, то сведения, содержащиеся в нем, признаются достоверными, пока иное не доказано. Принцип достоверности – один из основных принципов регистрации прав на имущество. Помимо декларирования этого принципа, законодатель обозначил возможности его применения участниками гражданских правоотношений. Так, в отношении зарегистрированного права в государственный реестр может быть внесена отметка о возражении лица, за которым аналогичное право было зарегистрировано ранее. Лицо, оспаривающее зарегистрированное право в суде, вправе требовать внесения в реестр отметки о наличии судебного спора в отношении этого права. Если в течение трех месяцев со дня внесения в реестр отметки о возражении в отношении зарегистрированного права лицо, по заявлению которого она внесена, не оспорило зарегистрированное право в суде, то отметка о возражении аннулируется. Наличие в реестре таких

отметок исключает возможность ссылаться на достоверность данных реестра. Практическое применение этой нормы позволит обеспечить защиту от противоправного присвоения чужой собственности и одновременно не предоставит слишком широкую возможность отражения в реестре возражений неопределенного круга лиц. Защита остальных лиц может осуществляться посредством внесения в реестр записи о возникшем судебном споре с их участием.

Важнейший принцип, на котором строится континентальная система государственной регистрации прав, заключается в разном отношении к двум видам оснований возникновения прав - по сделке и на основании закона. Если права возникают в силу сделки, они признаются возникшими, не ранее чем будет внесена соответствующая запись в реестр. Данный принцип нашел отражение в положении п. 2 ст. 8.1 Проекта ГК РФ: если основанием возникновения, изменения или прекращения права на имущество является сделка, право возникает, изменяется или прекращается не ранее внесения соответствующей записи в реестр, за исключением случаев, предусмотренных законом. При этом если права возникают, изменяются или прекращаются в силу обстоятельств, указанных в законе (наследование, реорганизация юридического лица, гибель объекта), то правовые последствия, указанные в законе, возникают независимо от факта государственной регистрации. В данном случае Проектом ГК РФ предусмотрено, что соответствующие сведения о праве вносятся в реестр по заявлению лица, для которого такие правовые последствия наступили. Кроме того, предусмотрено право иных лиц обращаться с заявлением о внесении соответствующей записи в реестр¹⁵. В качестве примера можно привести следующую ситуацию. Собственники земельного участка и сооружения, возведенного на данном земельном участке, - два различных юридических лица. Юридическое лицо - собственник сооружения - ликвидировано, следовательно, обратиться за регистрацией прекращения права не может. По действующему законодательству лицо - собственник земельного участка не имеет права обратиться в регистрирующий орган с заявлением о прекращении права на сооружение. С введением в действие положений п. 3 ст. 8.1 такое право у собственника земельного участка возникнет. Таким образом, в этом случае введение в действие данной нормы позволит

избежать судебных тяжб по искам заинтересованных лиц об изменении записи в реестре. Здесь следует сделать оговорку: во избежание неправомерного внесения изменений в реестр, по мнению аналитиков, законодателю следует предусмотреть перечень лиц, имеющих право требовать внесения таких изменений.

Заслуживающим внимания считаем положения об отказе в государственной регистрации и о возмещении убытков, причиненных незаконным отказом, а также иными действиями регистрирующего органа. Так, в соответствии с п. 7 ст. 8.1 Проекта ГК РФ отказ в государственной регистрации прав на имущество либо уклонение регистрирующего органа от государственной регистрации могут быть оспорены в суде. Применительно к государственной регистрации прав на недвижимое имущество данная норма предусмотрена Законом о регистрации. Внесенная в Проект ГК РФ, в случае его принятия, эта норма будет распространяться также на движимое имущество, если государственная регистрация последнего будет иметь место. Что же касается возмещения убытков, причиненных незаконным отказом в государственной регистрации, уклонением от государственной регистрации, внесением в реестр незаконных или недостоверных данных о праве либо нарушением порядка государственной регистрации по вине регистрирующего органа¹⁶, то это абсолютная новелла. Такие убытки, согласно положениям п. 8 ст. 8.1 Проекта ГК РФ, подлежат возмещению за счет средств федерального бюджета. Таким образом, у правообладателей и заинтересованных лиц появляется возможность обращения с судебными исками о возмещении убытков, причиненных действиями или бездействием регистрирующего органа.

Обобщая анализ основных положений законопроекта (в случае его принятия), призванных регулировать правоотношения в сфере государственной регистрации прав на имущество, отметим, что большинство норм было сформулировано на основе действующих положений о государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Исключением, пожалуй, являются нормы о нотариальном удостоверении сделок, о внесении в реестр отметок о возражении, а также о возмещении убытков, возникших по вине регистрирующего органа, представляющие собой новеллы российского гражданского права в сфере недвижимости.

Таким образом, реализация положений ст. 8.1. Проекта Гражданского кодекса РФ создаст необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество, законодательство о нотариате, а также формирования законодательства о регистрации прав на движимые вещи. Задача законодателя в этом случае заключается в создании таких правовых конструкций, практическое применение которых отвечало бы интересам добросовестных участников гражданского оборота и не создавало излишних административно-бюрократических и организационных препятствий развитию гражданских правоотношений.

¹ К проекту Федерального закона "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации": пояснительная записка. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс", 2012.

² Павлушина А.А. Международные аспекты права в условиях глобализации // *Вопр. экономики и права*. 2010. № 10. С. 18.

³ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: проект Федер. закона № 47538-6. Ст. 8.1, п. 1.

⁴ См.: Об оружии: федер. закон от 13 февр. 1996 г. № 150-ФЗ. Ст. 17; О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12 авг. 1994 г. № 938; Об утверждении Правил государственной регистрации маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: приказ МЧС РФ от 29 июня 2005 г. № 500.

⁵ К проекту Федерального закона "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации": пояснительная записка.

⁶ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: проект Федер. закона. Ст. 8.1, п. 2.

⁷ Гражданский кодекс РФ. Ст. 163, п. 2.

⁸ К проекту Федерального закона "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации": пояснительная записка.

⁹ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: проект Федер. закона. Ст. 8.1, п. 4.

¹⁰ К проекту Федерального закона "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации": пояснительная записка.

¹¹ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: проект Федер. закона. Ст. 1, п. 4.

¹² Там же. Ст. 1, п. 5.

¹³ Там же. Ст. 8.1, п. 5.

¹⁴ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: совместное Постановление Пленумов ВС и ВАС РФ от 29 апр. 2010 г. № 10/22. П. 38.

¹⁵ О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации: проект Федер. закона. Ст. 8.1, п. 3.

¹⁶ Там же. Ст. 8.1, п. 8.

Поступила в редакцию 02.10.2012 г.

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ КАК ЕДИНСТВЕ ПРАВОВЫХ НОРМ И ПРАВООТНОШЕНИЙ

© 2012 А.А. Ломоносова

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Анализируется широкий подход к пониманию права. Рассматривается концепция, предложенная Пионтковским и Кечекьяном: право как единство правовых норм и правоотношений.

Ключевые слова: понятие права, сущность права, правопонимание, широкий подход, Пионтковский, Кечекьян.

Сторонники широкой трактовки права в советской юридической науке понимали под правом диалектическое единство правовых норм и правоотношений. Причем, идеологическое обоснование своей позиции они усматривали, прежде всего, в трудах основоположников марксизма. Например, Л.С. Мамут утверждал, что К. Маркс и Ф. Энгельс восприняли от И. Канта, И. Фихте и Г. Гегеля отчетливо выраженную в их трудах конструкцию права в качестве специфического реального отношения, складывающегося между субъектами общественного взаимодействия. Участники этого отношения контактируют друг с другом в ходе обмена социальными ценностями (вещами, услугами, иными благами) как равные, свободные (самостоятельно делающие свой выбор), автономные индивиды¹.

Основные идеи были высказаны следующие. В конце 30-40-х гг. XX в. А.К. Стальгевич предложил включить в понятие права, помимо норм, также и правоотношения². Однако в этот период по вполне понятным причинам высказанная идея своего развития не получила.

В период хрущевской «оттепели» дискуссия по проблеме правопонимания возникла вновь и сразу же приобрела достаточно острый характер. А.А. Пионтковский выступил с рядом публикаций, в которых утверждал, что отличие права от других общественных явлений, принадлежащих к надстройке, заключается в том, что оно, являясь волей господствующего класса, возведенной в закон, выражается в правовых нормах, изданных компетентными органами государственной власти и в возникающих на их основе соответствующих правовых отношениях. Правовая норма же представляет собой лишь средство для создания таких правоотношений, в которых осуществляются процесс общественного производ-

ства, распределения, потребления, семейные, административные, процессуальные и другие общественные отношения людей. Непосредственной задачей издания правовых норм является установление соответствующих правоотношений между людьми и обеспечение возможности их беспрепятственного осуществления.

Общественный смысл любого правового долженствования заключается в том, что оно способно переходить в сущее, в реальную действительность путем создания в необходимых случаях соответствующих правоотношений и регулирования таким путем общественных отношений. Именно поэтому объективное право в реальной жизни и существует всегда в единстве с субъективным правом и корреспондирующими ему правовыми обязанностями. Таким путем, подчеркивал А.А. Пионтковский, осуществляется правовое регулирование общественных отношений³.

Отсюда ученый делал важный вывод о роли юридической науки в этом процессе. Он отмечал, что, поскольку правовые нормы лишь в абстрактном виде описывают те правоотношения, которые могут в реальной жизни возникнуть на основе этих норм права, задача юридической науки состоит в том, чтобы помочь практике в процессе применения правовой нормы найти путь от абстрактной правовой нормы к конкретным жизненным отношениям. Процесс познания правовых норм в целях их правильного применения на практике, по мысли А.А. Пионтковского, не будет полным, если он не будет включать в себя их конкретизацию, т.е. уяснение конкретных правоотношений, вытекающих из абстрактной правовой нормы. Таким образом, как мы видим, процесс познания правовой нормы обязательно включает в себя переход от абстрактного к конкретному. Для

применения правовых норм в жизни юридическая наука в полном соответствии с текстом и смыслом норм права должна показать с учетом определенной исторической обстановки, какие конкретные юридические факты могут породить те или иные правоотношения, какие конкретные субъекты могут выступать субъектом прав и обязанностей в соответствующих правоотношениях, какие конкретные права и обязанности могут возникнуть в соответствующих правоотношениях, описанных в абстрактном виде в правовой норме⁴.

В данной связи закономерным является вопрос о соотношении процесса конкретизации правовой нормы и ее толкования. А.А. Пионтковский считал, что их главное, принципиальное отличие состоит в том, что толкование сводится в конечном счете лишь к выяснению логического смысла правовой нормы⁵.

Идеи А.А. Пионтковского были поддержаны С.Ф. Кечекьяном, который считал, что традиционное понимание права только как нормы, как приказа государственной власти, обеспеченного принуждением, ослабило внимание к другим весьма важным аспектам права: к правам и обязанностям граждан и коллективов, к их правовым связям - правоотношениям, к воспитательной роли права, осуществлению норм права в общественной жизни, к связи права с другими общественными явлениями⁶.

С.Ф. Кечекьян исходил из того, что право "представляет собой сложное явление, определяя право как совокупность норм, имеют в виду, что это не просто некоторые суждения должного поведения, а правила, которые действуют, что норма права обуславливает определенные правовые обязанности для граждан и определенные дозволения, что норма права воплощается в определенных правоотношениях"⁷.

Весьма показательны, что авторы, ополчившиеся особенно рьяно против включения правоотношений в состав явления, именуемого правом, вынуждены признать, что осуществление права "включает установление субъективных прав и их реализацию", что "применение норм права является особой стадией осуществления права, приводящей к установлению конкретных правомочий и юридических обязанностей, обеспечивающей их реализацию и осуществление специфическими средствами...".

Может ли существовать норма права, которая не реализуется в общественной жизни, не по-

рождает ни обязанностей, ни субъективных прав, ни правоотношений? Если в редких случаях такая норма встретится, нужно быть педантом и формалистом, чтобы признать такую норму права, уже отвергнутую обществом, но еще формально почему-либо не отмененную правом. Норма права и правоотношения представляют некое единство, и тот, кто исходит из нормы права, не может не обратиться к правоотношениям, и наоборот - тот, кто хочет в тех или иных отношениях усмотреть правоотношение, должен обратиться к норме и установить полное соответствие этих отношений правовой норме⁸.

Таким образом, основная идея сторонников нового, так называемого "широкого" подхода к правопониманию состояла в признании правоотношения центральным звеном, своего рода стержнем права, да и всей правовой системы в целом. Указанная концепция шла вразрез с традиционным пониманием соотношения правовой нормы и правоотношения, а именно: сущность правоотношений состоит в том, что они представляют собой общественные отношения, урегулированные нормой права⁹.

Аналогично толкуют правоотношение и его взаимосвязь с нормой права и в современной юридической науке¹⁰. Так, В.К. Бабаев исходит из того, что правоотношение - это охраняемое государством общественное отношение, возникающее, как правило, вследствие воздействия норм права на поведение людей и характеризующееся наличием субъективных прав и юридических обязанностей у его участников¹¹. У А.Б. Венгерова "правовые отношения - это общественные отношения, урегулированные правом"¹². Он основывался на том, что, регулируя общественные отношения - упорядочивая их, стабилизируя, развивая, изменяя, прекращая, - право придает им новое свойство: превращает их в правовые отношения¹³. По мнению А.В. Мицкевича, правовые отношения "есть отношения между людьми и их организациями, урегулированные нормами права и состоящие во взаимной (либо односторонней - для простейших отношений) связи субъективных прав и юридических обязанностей, предусмотренных нормами права"¹⁴. Т.Н. Радько считает, что правоотношение - "это регулируемое нормой права общественное, идеологическое, волевое отношение между людьми (коллективами людей), возникающее на основе субъективных прав и юридических обязанностей его участников, охраняе-

мое в необходимых случаях государственной властью¹⁵. А.В. Васильев определяет правоотношения как “урегулированные нормами права отношения между людьми, органами и организациями, которые в результате этого урегулирования наделяются взаимными юридическими правами и обязанностями”¹⁶, подчеркивая, что “правоотношения возникают только на основе норм права и во исполнение их предписаний. Одновременно они переводят абстрактные правила норм права в реальную жизнь, в практику деятельности конкретных лиц”¹⁷. М.И. Байтин также призывает разграничивать нормы права и правоотношения. По его представлениям, нормы права не создают правоотношений, последние возникают из реальных общественных отношений. Но очевидно и то, что эти отношения приобретают характер правовых, становясь правоотношениями не сами по себе, а лишь тогда, когда они опосредуются правом. Он акцентирует внимание на том, что сказанное ни в коей мере не умаляет значения правоотношений как сферы реализации права, главного поля его действия, одной из основных, наряду с правом, категорий правоведения, но привлекает внимание к необходимости разграничения данных понятий¹⁸.

Однако, несмотря на критику, предложенный “широкий” подход к правопониманию внес свежую струю в процесс постижения глубинной сущности права, позволил взглянуть на него с непривычной стороны, оценить с точки зрения практического воплощения и взаимосвязи с другими явлениями правовой сферы.

¹ История политических и правовых учений : учеб. для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2007. С. 691.

² См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 46, 47.

³ Пионтковский А.А. Юридическая наука, ее природа и метод // Советское государство и право. 1965. № 7. С. 73, 75.

⁴ Павлушина А.А. Международные аспекты права в условиях глобализации // Вопр. экономики и права. 2010. № 10. С. 17.

⁵ Пионтковский А.А. Указ. соч. С. 78.

⁶ Кечекьян С.Ф. Методологические вопросы истории политических учений // Вопр. философии. 1962. № 2. С. 87.

⁷ Павлушина А.А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития : монография. Самара, 2005. С. 78.

⁸ Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 34-35.

⁹ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 23.

¹⁰ См., например: Дробязко С.Г., Козлов В.С. Общая теория права : учеб. пособие для вузов. Минск, 2005. С. 346-349; Морозова Л.А. Теория государства и права. М., 2003. С. 270-271.

¹¹ Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 2002. С. 414.

¹² Венгеров А.Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. М., 1998. С. 465.

¹³ Там же. С. 464-465.

¹⁴ Общая теория права : учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 236.

¹⁵ Радько Т.Н. Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2004. С. 319.

¹⁶ Васильев А.В. Теория права и государства : учебник. М., 2005. С. 137.

¹⁷ Там же. С. 137.

¹⁸ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 146.

Поступила в редакцию 06.10.2012 г.

РАЗВИТИЕ ФОРМ КОММЕРЧЕСКИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ X - СЕРЕДИНЫ XIX В.

© 2012 С.М. Никифоров

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Исследуется процесс формирования различных форм коммерческих юридических лиц в российском законодательстве X - середины XIX в.

Ключевые слова: артели, торговые дома, товарищества, акционерные общества.

Коллективные формы деятельности существовали в России с древних времен. Из анализа Новгородских купчих следует, что акты передачи недвижимости совершались не только от одного лица другому, но и от группы лиц. Преобразованием юридических лиц в России являлись так называемые складничества (или, по-другому, “складки”)¹, появившиеся в Новгороде в XII-XIII вв.

В XIII - XVII вв. складничество стало широко распространено по всей России, представляя собой форму совместного хозяйствования (ведения промысла, сельского хозяйства и торговли). Складничество состояло в том, что купцы заключали соглашение, в соответствии с которым действовали как одно торговое предприятие, а полученный от торговли доход подлежал разделу из расчета внесенных каждым товаров или паев. Купцы могли заменять друг друга в поездках и несли имущественную ответственность друг перед другом за вверенный товар.

С древнейших времен городская и сельская общины обладали определенными имущественными правами. Кроме складничества, исследователи отмечают существование таких объединений труда, как артели (помытчики) и “ватаги” (рыбали, соленники)².

Первые письменные упоминания об артелях (если не учитывать Новгородские берестяные грамоты) содержатся в Ипатьевской летописи, датированной концом 1420-х гг. Согласно этой летописи в 988 г. князь Владимир Святой поручил некой артели построить церковь. Другое любопытное указание на существование артелей находится в известной грамоте (начала XII в.), данной новгородским князем Всеволодом-Гавриилом Новгородской церкви Иоанна Предтечи (“на Петрянтине дворище”)³. При этой церкви производилось взвешивание воска, продаваемого местными и иногородними купцами, привозившими его в Новгород: низовыми, полоцкими, смоленскими,

новоторжскими. Право на вес на основании грамоты предоставлялось князем только купечеству Ивановскому, названному так от церкви, к которой они были причислены. Для того чтобы вступить в купечество Ивановское, кандидат должен был внести вклад в размере 50 гривен серебра и “тысячскому ипрское сукно”. Кроме купцов, в состав общества входили трое старост “от житых людей”, тысяцкий от черных людей и двое старост от купцов, которые “управляли всеми делами Ивановскими” - торговыми, гостинными. Также они вершили “суд торговый” в отношении взвешивания и продажи воска. Деньги, полученные за взвешивание, поступали в церковь Иоанна Предтечи. Члены купечества Ивановского имели право из этих денег брать “на вечные времена” пятнадцать гривен серебра каждый праздник Иоанна Предтечи⁴.

Еще одной формой хозяйствования, схожей с понятием юридического лица, являлись торговые дома. Одним из наиболее известных был торгово-промышленный дом Строгановых, который стал выступать в качестве самостоятельной торговой организации с XV в.⁵

Самостоятельной правосубъектностью на Руси обладали церковные учреждения и монастыри. Имея крупную земельную собственность, получая различные финансовые и земельные пожертвования от прихожан, церковь вела активную предпринимательскую деятельность: занималась торговлей и нередко ростовщичеством. Данная деятельность практически никак не ограничивалась, пока в 1551 г. на Стоглавом церковном соборе монастырям не было запрещено приобретать земли без царского дозволения и заниматься ростовщичеством в любом виде⁶.

Обладая правом прямого владения над всеми землями своего княжества (в том числе и над церковными), князья могли требовать от монастырей и церквей дань, могли заменить неудобного им архиерея. Князья, бояре или даже вече счи-

тали, что они имеют право на распоряжение церковным имуществом, монастырскими землями, могли передавать земельную собственность от одного монастыря другому, пользоваться их доходами и имуществом⁷. Все это дает возможность считать, что церкви и монастыри, фактически являясь самостоятельными субъектами, обладали имуществом, основываясь на вещном праве, близком к современному праву хозяйственного ведения.

Впервые нормы, регулирующие деятельность имущественных объединений организаций, появились в Соборном Уложении 1649 г., они регулировали расчеты товарищей между собой при распределении убытков.

Но вплоть до конца XVII в. в России данные объединения развивались крайне слабо и не получали такого широкого распространения, как в Западной Европе. Незрелость в России торговых организаций была вызвана рядом причин: экономической и географической изоляцией, бюрократическими ограничениями, но основными факторами сдерживающего характера были отсутствие свободного рынка рабочей силы и феодально-крепостническая, сословная организация общества. Ориентированность российского хозяйства, прежде всего, на собственное потребление приводило к тому, что новым торговым формам не на что было опереться.

Взятый Петром I курс на модернизацию России и создание регулярной армии требовал наличия собственного промышленного производства, которого в России в тот период просто не существовало. Петром I была создана правовая база для деятельности новых организационных форм промышленности. Именно Петр I инициировал процесс формирования института юридического лица в сфере предпринимательской деятельности. Особенностью процесса формирования института юридического лица в России было то, что инициатива выбора организационно-правовой формы юридического лица исходила не из предпринимательских, а из правительственных кругов. Следовательно, развитие института юридического лица опиралось не на частную инициативу, а было в определенной степени “искусственным”.

Необходимость в короткий срок создать промышленное производство и наполнить казну приводит к созданию “регулярной государственной экономики”. Указом от 27 октября 1699 г. Петр I учреждает в России первые торговые компании, приказав “купецким людям торговать так как торгуют в иных государствах торговые люди:

кумпанствами”⁸. При этом первоначально четко прослеживается, что основной целью создания “кумпанств” было пополнение казны. Об этом свидетельствует то, что выбранная форма организации “компаний” создавались только с разрешения правительства и могли действовать под его контролем. Помимо этого, входившие в состав компании купцы несли солидарную ответственность за неисполнение своих обязательств перед государством. При попытке самовольного выхода из компании на виновного накладывались разорительные штрафы.

Компании насаждались насильственно, Петр I зачастую в приказном порядке составлял списки компании и назначал ее главу, который, в свою очередь, мог включить по своему усмотрению в ее состав любого купца. Нежелание добровольно создавать компании было продиктовано, прежде всего, тем, что, согласно уставу, прибыль купцов в компании не могла превышать 5-10 %, это не соответствовало ни рискам, ни затратам.

Термином “компания” в исследуемый период обозначали различные виды предпринимательских объединений: товарищества, артели и объединения артелей с обособлением капитала объединения от его участников (прообраз акционерного общества). Распределение прибыли и ответственность участников компаний по обязательствам компании осуществлялись пропорционально их вкладам⁹. Отсутствие четкого определения конкретных видов организационно-правовых форм предпринимательской деятельности продлилось в России до конца XVIII в.

Характерной чертой русских компаний начала XVIII в. было их создание с целью получения в откуп казенных заводов, промыслов, земель.

Компании получали привилегии, такие как: право беспошлинной торговли, ограждение от иностранной конкуренции посредством запретительных пошлин, ссуды и субсидии из государственной казны. Организаторы товарищества и товарищи, которые вступят в него не позднее полутора лет с момента основания, освобождались от несения казенных и городских служб¹⁰.

Деятельность промышленных и торговых предприятий строго контролировалась Мануфактур- и Коммерц-Коллежиями, без разрешения которых нельзя было создать компанию. Помимо того, регулировались цены, объемы продаж, размер поставок, по сути дела, государство до мелочей контролировало предпринимательскую активность и частично, когда ему это было выгодно, ограничивало ее. Подобное положение вещей

позволило Р. Пайпсу считать, что “даже предприятия, созданные частично или полностью частным капиталом, не были частной собственностью в строгом смысле слова, ибо правительство в любой момент могло их отобрать у собственника”¹¹.

Какой-либо единой, четкой регламентации внутренней структуры русских компаний не было. В большей части компаний во главе было правление, которое, как правило, вело дела “за общий счет и на общий риск”, но оно могло привлекать и наемных работников. Существовали компании, которыми руководили директора, получавшие за свой труд определенное вознаграждение. Директорами чаще всего избирались крупные или наиболее влиятельные участники компании. В некоторых компаниях существовала система совещаний или общее собрание товарищей.

Все указанное позволяет сделать вывод о том, что в России в XVIII в. отсутствовала четкая структура типов и видов компаний, не было понятия системы правления и органов компании, внутренняя структура компании, взаимоотношения между товарищами были не урегулированы, правовой порядок оформления деятельности компаний постоянно изменялся.

Дальнейшее развитие коммерческие юридические лица получают при Екатерине II. Она узаконивает порядок, по которому “фабрики и полезные рукоделия могут открывать все, кому и где захочется”. При этом особо указывается на то, чтобы “они разумеемы были, как собственное имение, которым каждый может свободно распоряжаться, не требуя никакого дозволения от начальства”. Проводится политика ограничения тех льгот и привилегий, которые были ранее дарованы компаниям. Условия деятельности компаний уравниваются. Но само правовое регулирование деятельности компаний ограничивалось лишь принятием указов в отношении деятельности определенной компании, а не принятием единых общегосударственных правовых норм, которые могли бы регламентировать сам процесс создания и деятельности корпоративных организационных форм. При этом понятие о сущности торговых объединений оставалось крайне смутным, для изучения западноевропейского опыта была даже направлена специальная делегация. Результатом этой поездки стал проект “Торговой компании для торговли с Китаем”, одобренный в 1739 г. Сенатом, который так и не состоялся¹².

В 1750-х гг. в России появляются первые акционерные общества - Темерниковская, Персидская и Среднеазиатская компании. Темерни-

ковская компания имела право свободной продажи акций стоимостью 500 руб. российским поданным, находилась под особой “протекцией” государства, имела право на получение казенных кредитов и т.д.¹³

Во второй половине XVIII в. в России получила развитие такая форма торговых компаний, как товарищества с правами юридического лица, они по своей правовой природе были сходны с колониальными компаниями Западной Европы. В 1799 г. Павлом I была создана Российско-Американская компания (РАК) для торговли мехом и рыбой вдоль берегов Сибири и Аляски.¹⁴ А.Ю. Петров считает, что образование РАК было уникальным явлением в истории России конца XVIII - начала XIX в., а устав компании был в значительной мере скопирован с иностранных монопольных торговых объединений, прежде всего французских¹⁵. Особенностью организации деятельности данной компании было сочетание в ее деятельности торгово-промысловых функций и функций казенного управления, компании были делегированы государственные полномочия. Государство, по сути, монополизировало деятельность компании, пытаясь таким образом “удержать под своим контролем купеческий капитал и инициативу, а также принять участие в присвоении монопольных сверхприбылей посредством налогового перераспределения без излишних затрат со своей стороны”¹⁶.

Следующим этапом в развитии юридических лиц стал Указ Александра I от 6 сентября 1805 г. “Об ответственности акционерных компаний в случае взыскания одним складочным капиталом” (который ввел в российское гражданское законодательство понятие “ограниченная ответственность акционера”)¹⁷ и Манифест от 1 января 1807 г. “О дарованных купечеству новых выгодах, отличиях и преимуществах и новых способах к распространению и усилению торговых предприятий”¹⁸. Манифестом учреждались новые организационные формы - товарищества: полные товарищества, товарищества на вере и товарищества по участкам. Данные организационные формы обладали правами юридического лица.

Полное товарищество представляло собой такую форму юридического лица, при которой вклады товарищей оставались их частной собственностью, но употреблялись на общие цели, т.е. члены полного товарищества обладали правом общей собственности. Каждый из членов полного товарищества должен был приобрести на свое имя купеческое свидетельство. В случае

несостоятельности одного из товарищей “части его обращаются в конкурсное управление”¹⁹. “В товариществе полном все товарищи ответственны за все долги оною вообще и порознь всем имуществом своим движимым и недвижимым”²⁰. Порядок решения вопросов, связанных с функционированием товарищества, должен был регламентироваться договором. Также договором регламентировались обязательства перед третьими лицами.

В товариществе на вере вкладчики не могли осуществлять торговую деятельность от имени торгового дома, их права на доходы и ответственность по обязательствам общества ограничивались суммой капитала, вложенного в компанию. Участниками такого товарищества могли быть только лица, принадлежащие к одной купеческой гильдии. В состав участников могли входить вкладчики, которые доверяли товарищам определенную денежную сумму для ведения торговой деятельности. Вкладчик не имел права участвовать в управлении делами товарищества, представлять в его интересах. Его ответственность по делам товарищества исчерпывалась размером его вклада. В отличие от товарищей, вкладчики могли не принадлежать к купеческой гильдии. Запрещалось одновременно участвовать в нескольких торговых домах, поскольку “товарищ отвечает за долг одного дома всем имуществом”. Манифест 1807 г. создал необходимые условия для развития торговых товариществ в России.

Товарищество по участкам, по сути, являлось прообразом первых российских акционерных обществ. Данный вид юридического лица создавался объединением многих лиц, вкладывающих определенные суммы и таким путем создающих “складочный капитал”. При таком порядке формирования основного капитала в деятельности товарищества по участкам могли участвовать не только купцы, но и представители других сословий, так как для участия не требовалось приобретение гильдейского свидетельства.

Положения Манифеста с дополнениями впоследствии были включены в т. XI Свода законов гражданских и составили специальную главу “О торговом товариществе” в Уставе торговом²¹.

К началу XIX в. в русской юридической науке и судебной практике различали два вида товарищеских договоров: договор простого товарищества без образования юридического лица и договор о создании товарищества в качестве юридического лица. По договору простого това-

рищества участники договора объединяли свои средства, усилия и согласованно действовали для достижения определенной цели, как правило, коммерческого характера. Сделки совершались в общих интересах, вместе выступали перед третьими лицами. Но подобный товарищеский договор не создавал нового субъекта права, поэтому такое соглашение именовалось простым товариществом.

Первые акционерные компании возникли в России при Екатерине II. Первой акционерной компанией в России была созданная 24 февраля 1757 г. “Российская в Константинополе торгующая компания”²².

В начале XIX в. в России было 5 акционерных компаний. Наиболее успешными акционерными обществами того времени являлись “Первое страховое от огня общество” (учрежденное в 1827-м и просуществовавшее до октября 1917 г.) и Российская юго-западная судоходная компания.

По мнению правительственных кругов, акционерная форма являлась очень перспективной формой организации предпринимательской деятельности и следовало всячески содействовать ее распространению. В связи с этим акционерные компании освобождались от налогов и сборов, им выдавались беспроцентные кредиты из государственной казны, в их интересах правительство пошло на снижение с 1 января 1830 г. процентов по вкладам с 5 до 4%.

Такие меры подтолкнули российских предпринимателей к поиску более прибыльного источника доходов, а наибольшую прибыль на тот период давали именно акционерные общества. Значительному распространению акционерных обществ способствовало и то, что, в отличие от торгового дома, участие в акционерных компаниях не требовало обязательной приписки к купеческим гильдиям (это позволяло включаться в их деятельность мещанам и дворянам).

В 1836 г. правовой статус акционерных компаний был закреплён “Положением о компаниях на акциях”²³. В законе впервые давалось определение акционерной компании: “Компании на акциях составляются посредством соединения известного числа частных вкладов определенного и единообразного размера в один общий складочный капитал, которым и ограничивается круг действий и ответственности членов компании, и могут иметь своим предметом приведение в действие всякого, не составляющего ничьей исключительной собственности, общепольного изоб-

ретения или предприятия в области науки, искусства, художества, ремесла, мореплавания, торговли и промышленности вообще²⁴.

Отличительной особенностью данного Положения было то, что, прежде всего, нормами законодательства регулировали порядок учреждения акционерных компаний и предоставление им привилегий. “Учреждение компании на акциях разрешается, по усмотрению правительства, в тройном виде: или 1) дается одно простое дозволение составить компанию, без присвоения ей каких-либо изъятий из общего порядка; или 2) предоставляются вместе с тем некоторые особые преимущества, в виде временных изъятий из общих правил, как-то: льготы в податях и повинностях и т. п.; или же 3) даруется компании привилегия, то есть исключительное право действия, с воспрещением того же предприятия, в течение известного срока, всем другим²⁵.”

В основу Положения 1836 г. был положен принцип диспозитивности, т.е. большинство вопросов должно было регулироваться уставом акционерной компании. Внутренняя деятельность компаний: права акционеров, отчетность, пользование имуществом - была практически не урегулирована. Большая часть норм была отсылочно-характера, в законе лишь указывалось, что эти вопросы должны регулироваться уставом компании. Был разрешен только выпуск именных акций, предъявительские акции были запрещены, сделки можно было осуществлять только за наличные деньги, запрещались срочные сделки.

Хочется отметить, что, несмотря на явные недостатки, Положение 1836 г. содержало в себе основные вопросы современного акционерного общества: свободная продажа акций, единый размер вклада по одной акции, постоянный капитал, ограниченная ответственность участников по обязательствам общества и, наконец, признание компании юридическим лицом. Обязательным было формирование “запасного капитала” (резервного фонда) из чистой прибыли акционеров.

Крестьянская реформа 1861 г. и последовавшее за ней бурное экономическое развитие страны, появление новых отраслей промышленности, быстрые темпы железнодорожного строительства приводили к успешному росту различных акционерных компаний и настоятельно требовали от правительства внесения существенных изменений как в законодательство об акционерных компаниях, так и в законодательство, регулирующее другие формы коммерческих юридических лиц.

¹ Козлова Н.В. Организационные формы предпринимательства: достоинства и недостатки // Законодательство. 1997. № 2. С. 20.

² Калачев Н. Артели в Древней России. О русских артелях древних и ныне существующих и об относящихся к ним законодательных постановлениях. СПб., 1864. С. 27-29.

³ Карпов А.Ю. Всеволод Мстиславич. URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=55046>. По состоянию на 01.09.2012.

⁴ Там же.

⁵ Заичкин И.А., Почкаев И.Н. Русская история. IX - середина XVIII в. М., 1992. С. 250.

⁶ Там же. С. 291.

⁷ Российское законодательство X-XX веков. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. Стоглав. М., 1985. С. 258.

⁸ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб., 1830. Т. III. № 1706. С. 653-654.

⁹ Гладкова Е.В., Павлушина А.А. Экономические споры с иностранным элементом: необходимость процессуальных новаций // Вопр. экономики и права. 2012. № 9. С. 33.

¹⁰ Гольмстен Л.Х. Очерки по русскому торговому праву. СПб., 1885. С. 82-83.

¹¹ Пайнс Р. Россия при старом режиме. США. Кембридж, Массачусетс, 1981. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Peips/_05.php.

¹² Мошкало Б.В. История Института юридического лица в России в период до 1861 г. // Объединенный науч. журн. М., 2003. № 20. С. 6.

¹³ Юхт А.И. Торговые компании в России в середине XVIII в. // ИЗ. 1984. № 111. С. 238-248.

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. XXV. № 19030. С. 704-718.

¹⁵ Петров А.Ю. Образование Российско-Американской компании. М., 2000. С. 119.

¹⁶ Гринева А. Роль государства в образовании Российско-Американской компании. URL: <http://america-xix.org.ru/library/grinev-state>.

¹⁷ Полное Собрание законов Российской империи. Т. XXVIII, № 321.900.

¹⁸ Там же. Т. XXIX, № 22.418.

¹⁹ Там же. Т. X, ч. 1. Ст. 2129.

²⁰ Там же. Ст. 2136.

²¹ Свод законов Российской империи. СПб., 1913. Т. X, ч. 1; Т. XI, ч. 2.

²² Полное собрание законов Российской империи. Т. XIV, № 10694.

²³ Свод законов гражданских (св. зак. т. 10 ч. 1, изд. 1900 г. по Прод. 1906 и 1908 гг.). - С предметным указателем и с позднейшими узаконениями по день выхода в свет / сост. А.Л. Саатчиан. Изд. неофиц. СПб., 1911. URL: <http://civil-law.narod.ru/wist/szg/szg4362a.html>.

²⁴ Там же. Ст. № 2140. С. 365.

²⁵ Там же. Ст. № 2141. С. 365.

ТАМОЖЕННО-ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII В.: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

© 2012 Г.А. Третьякова

кандидат исторических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: gali-tretyakova@yandex.ru

Статья посвящена выявлению тенденций таможенно-тарифной политики Российского государства в XVIII в. Дается анализ таможенных тарифов этого периода.

Ключевые слова: таможенно-тарифное регулирование, таможенный тариф, таможенные пошлины, таможенное законодательство.

Таможенный тариф и связанные с ним отношения - неотъемлемый атрибут государства, особая среда его деятельности. Но при всей обусловленности нуждами и интересами государства «таможенно-тарифная система обладает определенной самостоятельностью и оказывает на государство свое влияние»¹.

Таможенно-тарифная политика Российской империи на разных этапах ее существования, по заключению М.Ю. Егорова, относительно неплохо изучена².

Инструментом таможенно-тарифной политики является таможенно-тарифное законодательство. Таможенный тариф представляет собой свод ставок пошлин, применяемых к перемещаемым через границу товарам, и является основным механизмом регулирования внешнеэкономических отношений.

Таможенные пошлины Российской империи относились к числу косвенных налогов и разделялись на внутренние и внешние. Внутренние пошлины были отменены в ходе реализации таможенной реформы 1753 - 1757 гг. Внешние таможенные пошлины, в свою очередь, подразделялись на ввозные, вывозные и транзитные. Как отмечает Е.А. Солонченко, вывозные пошлины до середины XVIII в. имели большое значение и составляли значительную часть таможенного дохода Российского государства, но с развитием экспортной торговли вывозные пошлины были частью вовсе отменены, а частью сведены к минимуму³. Транзитные пошлины в России были слабо развиты, а наибольшее значение с конца XVIII в. стали приобретать ввозные пошлины⁴.

До эпохи Петра Великого, как считал профессор Императорского Санкт-Петербургского университета В.А. Лебедев, «таможенных по-

шлин с привоза и вывоза товаров как особой системы обложения не существовало»⁵.

Мероприятия Петра I в первые годы его царствования в области таможенного дела в целом и таможенно-тарифного регулирования в частности не отличались последовательностью и существенной новизной. Продолжалось расширение системы государственных торговых монополий, начало которого было положено в XVII в. Одновременно с этим разрешался ввоз табака, сахара и некоторых других ранее запрещенных товаров. Таможенные пошлины взимались на основании Новоторгового устава 1667 г. Несмотря на это, таможенно-тарифная политика продолжала иметь фискальную направленность.

Если государственные указы, как отмечает Т.С. Минаева, направленные на решение фискальных задач таможенной политики, носили всеобщий и системный характер, касались всех лиц, задействованных в торговых операциях, то протекционистские меры первоначально предпринимались эпизодически. Так, в 1718 г. царский именной указ запрещал ввозить иностранную каразею (грубошерстяную цветную ткань), в 1719 г. была введена 100 % запретительная пошлина на ввоз иностранных игол, так как швейные иглы в России производились в достаточном количестве. В 1720 г. запретили выпуск за море лосиных и других кож, которые использовались для изготовления солдатской амуниции⁶.

Кроме того, правительство таможенно-тарифными мерами пыталось развить внешнюю торговлю через новую столицу государства. В 1720 г. для Петербурга были уменьшены внутренние торговые пошлины: вместо 5 % установлено было взимать только 3 %; если же товар предназначался для отпуска за границу, то внут-

ренных пошлин не взималось. Каждому экспортеру в Петербурге позволялось беспошлинное получение товаров на сумму его отпуска, с остаточного количества взималась лишь половинная пошлина⁷.

В 1724 г. был принят первый в России таможенный тариф. Разработке и принятию этого тарифа предшествовал ряд петровских указов - от 13 июля 1722 г., данный из Астрахани, и указ 1723 г., носивший уже ярко протекционистский характер. Известный исследователь истории русского таможенного тарифа К.Н. Лодыженский отмечает, что одновременно с изданием указа 1723 г. было издано распоряжение о наложении пошлины на привозимые из-за моря вещи, которые делаются в России⁸. Он указывал на установленный данным распоряжением арифметический прием суммы пошлин на привозные товары: если внутреннее производство какого-либо продукта достигало одной четвертой части от импорта, то пошлина должна была составлять 25 %, если трети - 30 %, если половину - 50 %, если производство превышало привоз - 75 %⁹. С резолюции Петра это должно было быть внесено в Регламент Коммерц-Коллегии, который был издан вместе с тарифом по привозным и отвозным товарам 31 января 1724 г.

Действия данного тарифа было распространено только на порты - Санкт-Петербургский, Выборгский, Нарвский, Архангельский и Копский, но вскоре его действие было расширено и на польскую границу. В Риге и в других остзейских портах действовал прежний тариф, намного умереннее, что соответствовало условиям Ништадтского мирного договора. Помимо этого, иностранные товары, привозимые в Рижский и остальные остзейские порты, были запрещены к дальнейшему продвижению на территории России¹⁰.

Жестко протекционистский тариф 1724 г. создавал благоприятные условия для развития отечественной мануфактуры, поскольку «пошлины в нем назначены вообще тем выше, чем привозной предмет обработаннее...»¹¹. Ставки импортных таможенных пошлин дифференцировались от 25 до 75 % в зависимости от степени развития внутреннего производства. На товары, не производившиеся в России, вводилась умеренная пошлина - 4-10 %. Предметы роскоши облагались по высокой ставке в 20 %. Товары, необходимые для экономического развития России, выпуск которых не был налажен, ввозились беспошлинно.

Вывозимые товары облагались по 3 %-ной ставке. Вывоз сырья и полуфабрикатов, необходимых для российской промышленности, был запрещен.

В отношении большей части ввозимых товаров, облагаемых высокими пошлинами, Тариф 1724 г. предусматривал обложение по ценности, т.е. взимание пошлины в установленном тарифом проценте с цены товара, объявленной импортером в таможене¹².

Однако повышенное обложение важнейших западноевропейских товаров и предметов роскоши вызвало сильное недовольство крупного русского купечества. Кроме того, высокие пошлины привели к резкому росту контрабанды. Поэтому уже с 1726 г. началось уменьшение пошлин по некоторым статьям тарифа 1724 г., а в 1731 г. был принят новый тариф, по сути, отменивший покровительственную систему Петра I¹³. Пошлины на некоторые виды привозных товаров (якоря, листовое железо, гвозди, иглы, селитра, азотная кислота) были снижены с 75 до 10 %. Высшей ставкой таможенного тарифа явилась ставка в 20 %, причем пошлины на изделия роскоши были резко снижены. Этим же тарифом отменялась дополнительная пошлина для Архангельска в 25 %, введенная предыдущим тарифом для переориентации товаропотоков из архангельского порта в Санкт-Петербургский. Опубликованный в 1731 г. Морской устав предусматривал уменьшение в 4 раза экспортной пошлины для российских кораблей и на 25 %, если русские подданные экспортировали свои товары на иностранных кораблях¹⁴.

Дальнейший этап таможенно-тарифного регулирования наступает в период царствования Елизаветы Петровны и Петра III. Российское государство к этому времени не было единым ни в экономическом, ни в таможенном плане, поскольку продолжали существовать преграды в виде внутренних таможен, в каждой из них взимались пошлины с продаваемых и привозимых для продажи товаров. Кроме «мытов», «перевозов», «мотовщины» и др., существовало множество всяких «мелочных сборов», отрицательно влиявших на внутреннюю торговлю.

Помимо того, для активизации восточного направления внешней торговли были проведены отдельные таможенно-тарифные мероприятия. В 1752 г. для Оренбургской и Троицкой таможен был введен особый тариф. В нем устанавливались две расценки товарам: одна - привозным из внутренних областей, другая - из азиатских стран. Льгот-

ная пошлина (3 % от стоимости товара), взимаемая с азиатских купцов в 1739-1749 гг., заменялась 5 %-ной пошлиной¹⁵. Вывоз из России скота и хлеба и привоз золота и серебра осуществлялись беспошлинно¹⁶. Привозимые из Азии шелк-сырец, шерсть, хлопчатая бумага, несмотря на то, что в них нуждалась российская мануфактура, облагались высокими пошлинами. На главные экспортируемые товары (русскую юфть, краски, иностранные сукна) также была введена высокая пошлина, почти равная цене товара с меры и числа. Исходя из этого, следует согласиться с выводом Е.А. Солонченко о том, что указанный тариф имел, по сути, фискальный характер¹⁷.

Важнейшим мероприятием в области таможенной политики в середине XVIII в. явилась ликвидация таможенных ограничений внутри страны. Реформатором в области таможенного дела стал граф П.И. Шувалов, предложивший проект совершенной отмены внутренних таможенных пошлин. Его доклад, одобренный Сенатом, лег в основу высочайшего Манифеста от 20 декабря 1753 г., за которым последовало принятие Таможенного устава 1755 г. Согласно ему, в России были ликвидированы все внутренние таможенные и отменялись связанные с ними 17 «мелочных сборов», которые заменялись единообразной таможенной пошлиной на границах государства, взимаемой со всех ввозимых и вывозимых товаров в сумме 13 коп. с рубля стоимости.

Во второй половине XVIII в. происходит завершение таможенной реформы, повлекшей и изменение в таможенно-тарифной политике. 29 апреля 1757 г. был утвержден новый таможенный тариф. В именном указе императрицы Елизаветы Петровны от 29 апреля 1757 г. отмечалось, что по прошествии 26 лет после издания тарифа 1731 г. «многие иностранные товары вновь привозятся, а также российские отвозятся, которых в самом тарифе и не именовано»¹⁸. По новым правилам пошлина стала взиматься до продажи товара, при этом могла быть предоставлена отсрочка по ее уплате сроком до одного года, что существенно облегчало купцам ведение внешнеторговых операций. Положениями предусматривалось также, что товар, ввезенный в Россию и прошедший «таможенную очистку», мог вывозиться для продажи беспошлинно в третьи страны¹⁹.

Мнения авторов о характере данного тарифа расходятся. К.Н. Лодыженский подчеркивал, что «в России никогда не было такого высокого тарифа»²⁰. Т.С. Минаева также считает, что «в целом тариф 1757 г. имел фискально-протекционистский характер и высотой ставок превосходил все предшествующие тарифы»²¹. Ю.Г. Кисловский же полагает, что этот тариф «колебался между фритредерством и протекционизмом»²².

В то же самое время для активизации торговых отношений через сибирский регион снижались ставки ввозных пошлин. Так, исходя из принятого в 1761 г. Сибирского тарифа, даже предметы роскоши облагались небольшой пошлиной или совсем от нее освобождались²³. Кроме того, установленная по этому тарифу экспортная пошлина на чай не была дифференцирована по сорту и качеству товара, несмотря на то, что разница в цене была очень большой (разные сорта чая стоили от 16 до 100 руб. за пуд), что создавало почву для злоупотреблений. В основном пошлина составляла 50 % от цены товара²⁴.

В следующий период развития российской государственности - время царствования Екатерины II, как отмечают многие авторы, наблюдается либерализация тарифно-таможенной политики²⁵.

В 1763 г. при дворе была учреждена комиссия по коммерции, приступившая к составлению нового таможенного тарифа. В мае 1766 г. результаты ее работы были доложены Екатерине II и высочайше одобрены. Опубликование нового тарифа состоялось 1 сентября 1766 г. С 1 марта 1767 г. он был введен в действие во всех таможенных государствах, кроме Оренбургской и Троицкой, сибирских, Выборгской, Фридрихсгамской и Остзейских, «в которых пошлины взимались на особых основаниях»²⁶.

Большинство импортных изделий, аналоги которых производились в Российской империи, облагались 30 %-ной пошлиной. Товары, которые в большом количестве производились в стране, были запрещены к ввозу или облагались высокой ввозной пошлиной - до 200 %. Беспшлинно или с низкой пошлиной 4-6 % ввозились товары, в которых была большая потребность, но в России не производились. Полуфабрикаты и сырье для российской промышленности и товары, производство которых еще не было достаточно налажено, облагались умеренной пошлиной в 12-15 %²⁷.

Вывозные пошлины в среднем составляли 5%, при этом на необходимое для развития рос-

сийских мануфактур сырье пошлины увеличивались в 3 раза²⁸. Запрещался ввоз хлебного вина, иностранной соли, мехов и ряда других товаров, а также отпуск золота и серебра в монетах, в слитках, золотых и серебряных изделий, леса, пороха, льняной пряжи, пеньки, пакли²⁹.

В то же время этот тариф был составлен без надлежащих правил³⁰, и в техническом плане его применение вызывало затруднения, на что обращал внимание А.Н. Радищев³¹.

Указанный тариф «в общем соответствовал принципам протекционизма, хотя отличался от предшествующего умеренностью ставок»³².

В связи со слабой эффективностью таможенной системы, что выразилось в увеличении контрабанды, в высших эшелонах власти утвердилось мнение о необходимости либерализации внешней торговли, как единственном пути решения проблемы контрабандного ввоза. Кроме того, российское правительство было вынуждено идти на снижение ввозных таможенных пошлин под влиянием ряда государств, сближение с которыми для страны было крайне желательным.

Так, в 1777 г. был разработан новый Оренбургский тариф, который, как полагает Е.А. Солонченко, по многим позициям совпадал с Кяхтинским (Сибирским) тарифом 1761 г.³³ В нем были сделаны значительные понижения пошлин, как с привозных, так и с отпускных товаров. К беспошлинному провозу допускались: хлопок, шелк, шерсть, хлеб, рис, жемчуг, золото, серебро, драгоценные камни и т.д. Вывоз в азиатские земли российских изделий также разрешался в основном беспошлинно (бумажные ткани, иностранные полотна, некоторые шерстяные ткани, лесной товар, хлопчатая бумага, огородные семена, табак)³⁴. По данному тарифу большинство среднеазиатских товаров облагалось пошлиной в 10-12 %, а самая высокая пошлина на привозные товары составляла 30 %. Для вывозных товаров средняя ставка пошлины была порядка 5 %. Кроме того, все пошлины взимались российскими деньгами и только с российских купцов, а торговцы из азиатских регионов были освобождены от уплаты таможенных пошлин.

27 сентября 1782 г. Екатериной II был утвержден и передан в Сенат для опубликования проект нового тарифа. С его принятием до 2 % в среднем понижался размер пошлинного обложения ввозимого сырья, умеренной пошлиной облагались импортные полуфабрикаты, а на дорогую мебель и ткани, которые производились в Рос-

сии, была установлена высокая ввозная пошлина, но не более 20 %, и т.д. Тариф 1782 г. был един для всех таможен и портов Европейской России³⁵. Этот нормативный акт содержал ряд правовых стимулов³⁶. Согласно ему польские жители приравнивались к русским купцам и получали право на пошлинные льготы в портах Черного моря. Несмотря на то, что в целом он строился на принципах умеренного протекционизма, в нем нашли отражение идеи физиократизма и свободной торговли.

В последние годы своего царствования начиная с 1793 г. Екатерина II отходит от фритредерских идей. 8 февраля 1793 г. был издан указ «О прекращении сообщений с Францией по случаю произошедшего в оной возмущения и умерщвления короля Людовика XVI». 8 апреля 1793 г. был подписан манифест, запрещавший ввоз в Россию любых товаров из Франции. Однако К.Н. Лодыженский полагал, что «запрещение было вызвано не столько желанием прекратить торговлю с Францией, сколько стремлением вообще преградить доступ в Россию предметам роскоши, а также товарам, которые могли в достаточной степени производиться в России»³⁷.

Данная протекционистская тенденция проявилась также в таможенном тарифе, подписанном 14 сентября 1796 г. При его применении правительство рассчитывало достигнуть выгодного торгового баланса. Новый тариф должен был вступить в силу 1 января 1797 г. Однако смена монарха не позволила это сделать, поскольку Павел I, вступивший на престол в ноябре 1796 г., отменил его, разрешив ввоз некоторых французских товаров (продуктов питания и вина).

14 октября 1797 г. был опубликован новый тариф, смягчивший запретительный характер тарифа 1796 г., но сохранивший его протекционистскую направленность. Исследователи отмечают, что он незначительно отличался от тарифа 1782 г.³⁸ Увеличение ввозных пошлин отмечено для продуктов питания и некоторых товаров, которые могли бы производиться в России. 15 % статей было запретительным. По 160 статьям по ввозным товарам и 26 статьям по вывозным товарам была введена или повышена пошлина. Например, с пуда персидского шелка-сырца взималось 16 руб. 32 коп., китайского - 40 руб. 80 коп. Повышение на 100 % было установлено для вывоза леса. Незначительной вывозной пошлиной были обложены русские мануфактурные изделия.

Следует отметить, что тариф 1797 г. преследовал прежде всего фискальные цели и просуществовал без важных изменений до конца царствования Павла I.

Законодательство отразило нестабильность таможенно-тарифной политики, что верно подчеркнула Т.С. Минаева³⁹.

В целом, вторая половина XVIII в. ознаменовала собой завершение таможенной реформы и переход к осуществлению таможенных формальностей на основе опыта европейских государств и особенностей российской экономики.

¹ Дзюбенко П.В. Таможенно-тарифная политика в научном наследии Д.И. Менделеева: уроки для России : учеб. пособие. М., 2003. URL: <http://svts.ru/upload/block/071efe1ec6c8a155f0b30c>.

² Егоров М.Ю. Эффективность преобразований таможенного тарифа Российской империи в последней четверти XIX века // Экон. журн. 2010. Т 17. № 1. С. 33.

³ Солонченко Е.А. Таможенная политика на юго-востоке России и ее реализация в Оренбургском крае в 1752 - 1868 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Оренбург, 2004. С.36.

⁴ Амиров З.Я., Джафаров Н.С. Таможенные службы России в Дагестане. М., 1966. С. 59.

⁵ Финансовое право : лекция профессора Императорского С.-Петербургского университета В.А. Лебедева. Т. 2. СПб., 1883-1885. С. 326.

⁶ Минаева Т.С. Россия и Швеция в XVIII веке: история таможенной политики и таможенной системы. Архангельск, 2009. URL: <http://svts.ru/upload/iblock/81b/81b60e1ac911d2f37>.

⁷ См.: Таможенная служба Санкт-Петербурга. 1703-2003. СПб., 2003. URL: http://svts.ru/pics_art/link363.pdf.

⁸ Лодыженский К.Н. История русского таможенного тарифа. Челябинск, 2005. С. 65.

⁹ Там же. С. 66.

¹⁰ Там же. С. 72.

¹¹ Там же.

¹² Аграшеников А.Г., Краснянский И.Ю. Борьба с контрабандой в России, X - начало XX века // Правоведение. 1998. № 4. С. 74.

¹³ См.: Фомичев П.Е. Российско-португальские торгово-экономические и дипломатические отношения в XVIII - начале XIX веков : дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2005. С. 30.

¹⁴ Покровский С.А. Внешняя торговля и внешняя торговая политика России. М., 1947. С. 95.

¹⁵ Аполлова Н.Г. Экономические и политические связи Казахстана с Россией в XVIII - начале XIX вв. М., 1960. С. 293.

¹⁶ Семенов А.В. Изучение исторических сведений о российской внешней торговле и промышленности с

половины XVII столетия по 1858 г. Ч. 3. СПб., 1859. С. 183.

¹⁷ Солонченко Е.А. Таможенное дело на юго-востоке России в 1752-1781 гг. (по материалам Оренбургской и Троицкой таможен) // Вестн. Волж. ун-та им. В.Н. Татищева. 2009. № 2. С. 206.

¹⁸ URL: http://www.historicus.ru/istoriya_tamojni.

¹⁹ Сорокина М.Н. Эволюция дореволюционного российского законодательства о таможенном тарифе // Таможенное дело. 2009. URL: http://www.juristlib.ru/book_5632.html.

²⁰ Лодыженский К.Н. Указ. соч. С. 100.

²¹ Минаева Т.С. Россия и Швеция в XVIII веке ...

²² Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. М., 2004. С. 158.

²³ Переслегина И.В. История формирования и деятельности Кяхтинской таможни (20-е гг. XVIII - начало 60-х гг. XIX вв.) : дис. ... канд. ист. наук. Улан-Удэ, 2004. С. 63.

²⁴ Там же.

²⁵ См.: Кукишина И.В. Становление таможенного законодательства на Дону во второй половине XVII и XIX веках // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 5(24); Смирнов С.А. Правовые основы предпринимательства иностранцев в России до середины XIX в. // Вестн. Волгоград. ун-та. 2008. Серия 5. Вып. 10.

²⁶ Лодыженский К.Н. Указ соч. С. 121.

²⁷ Тимошина Т.М. Экономическая история России : учеб. пособие. М., 1999. С. 90.

²⁸ Там же. С. 124-126.

²⁹ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М., 1995. С. 45.

³⁰ Пиляева В.В. История таможенного дела и таможенной политики России : учеб. пособие. М., 2007. С. 95.

³¹ Радищев А.Н. Проект нового генерального таможенного тарифа // Полн. собр. соч. Т. 3. М.; Л., 1954. С. 51-58.

³² Минаева Т.С. Россия и Швеция в XVIII веке ...

³³ Солонченко Е.А. Таможенная политика на юго-востоке России ... С. 63.

³⁴ Солонченко Е.А. Таможенное дело на юго-востоке России ... С. 208.

³⁵ Законодательство Екатерины II. Т. 2. М., 2001. С. 792.

³⁶ Более подробно о правовых стимулах см.: Лошкарев А.В. Некоторые вопросы соотношения правовых гарантий и правовых стимулов // Вопр. экономики и права. 2011. № 4. С. 60-65.

³⁷ Лодыженский К.Н. Указ соч. С. 160.

³⁸ См.: Лодыженский К.Н. Указ соч. С. 165; Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. М., 2004. С. 161.

³⁹ Минаева Т.С. Торговая конкуренция и таможенная политика России и Швеции в XVIII в. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Архангельск, 2010. С. 30.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АУДИТОРСКОГО КОНТРОЛЯ В ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2012 Е.В. Терехова

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: ter_finlaw@mail.ru

Статья посвящена финансово-правовым вопросам аудиторского контроля в инвестиционной и инновационной деятельности. Исследуются некоторые мероприятия по реализации Стратегии инновационного развития страны. Рассматривается технологический аудит как вид контроля.

Ключевые слова: аудит, технологический аудит, инновационная деятельность, научно-техническая экспертиза.

В настоящее время активно реализуются инновационные проекты и мероприятия по модернизации российского производства, внедрение научно-технических разработок. При этом продолжается увеличение бюджетных расходов на развитие перспективных технологий и осуществление целевых программ технологического профиля, что, в свою очередь, требует усиления контрольной деятельности.

Вместе с тем, предоставление государственной финансовой поддержки технологических инноваций включает в себя направление по проведению *технологического аудита*, финансирования услуг технологического и инженерного консалтинга.

Вышеуказанные и другие факторы свидетельствуют о стремительном развитии технологического аудита в системе инвестиционного контроля¹.

Технологический аудит преимущественно основывается на проверке инновационных проектов, разработка и реализация которых отражает уровень инновационной системы страны. Повышение эффективности национальной инновационной системы обеспечивается слаженным взаимодействием существующих и создаваемых ее элементов, заложенных в Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.²

Одним из ключевых инструментов координации стал механизм *технологических платформ*, в рамках которого наука, государство, бизнес-структуры и потребители вырабатывают общее видение перспектив технологического развития соответствующей отрасли или технологического направления, а также формируют и реализуют

перспективную программу исследований и разработок. Технологические платформы выступают как инструмент обеспечения государственно-частного партнерства в инновационной сфере.

Развитие технологического аудита способствует достижению вопросов в области модернизации российского производства. В качестве примера приведем сектор машиностроения, как одного из ведущих инвестиционных направлений страны. Модернизация производства в сфере машиностроения невозможна без решения задач по совершенствованию парка технологического оборудования, автоматизации производственных процессов, внедрения прогрессивных форм организации производства и технологических процессов и т.д. Эффективное и своевременное решение указанных задач возможно спланировать и проконтролировать в рамках технологического аудита.

С целью выработки определения технологического аудита проанализируем сущностную характеристику данного вида контроля.

Главными целями технологического аудита выступают: выявление возможности получения максимальной прибыли от существующей научной разработки или технологии; экспертиза причин нестабильной работы производственных мощностей и перерасхода ресурсов и разработка плана мероприятий, обеспечивающих эффективный производственный процесс; формирование у персонала представлений об экономической выгоды инновационной деятельности и др.

Объектами технологического аудита могут выступать производственное оборудование, технологические регламенты и инструкции, себестоимость, инновационные программы и планы

развития или реорганизация производства, инвестиционные проекты, технологии и др. Например, в рамках инновационного развития АК «АЛРОСА» (ОАО) разработала «Программу инновационного развития и технологической модернизации АК «АЛРОСА» (ОАО) на период 2011 - 2018 гг.»³, создан Центр инноваций и технологий на базе отраслевого института «Якутнипроалмаз», проведен технологический аудит.

В соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁴ оценка хода реализации программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием осуществляется *Правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям*.

В процессе координации механизма развития инновационного развития Российской Федерации особое место занимает *Совет при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России* (далее - *Совет*). В соответствии с Указом Президента РФ от 18 июня 2012 г. № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России»)⁵ Совет является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с модернизацией экономики и инновационным развитием России.

Основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту Российской Федерации по определению основных направлений и механизмов модернизации экономики и инновационного развития России; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предпринимательского и экспертного сообществ в области модернизации экономики и инновационного развития России; определение приоритетных направлений, форм и методов государственного регулирования в це-

лях модернизации экономики и инновационного развития России; координация деятельности по реализации проекта создания и обеспечения функционирования территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов.

Совет для решения возложенных на него основных задач имеет право: запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций, а также от должностных лиц; привлекать в установленном порядке к осуществлению информационно-аналитических и экспертных работ научные и другие организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; определять юридическое лицо, на которое возлагается реализация проекта создания и обеспечения функционирования территориально обособленного комплекса для развития исследований и разработок и коммерциализации их результатов; пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти.

Процесс проведения технологического аудита включает в себя этапы: исследование технологического состояния производства; анализ финансовой документации по технологическому состоянию производства; разработку мероприятий по повышению эффективности планирования; разработку мероприятий по оптимизации технологической структуры предприятия; разработку мероприятий по внедрению прогрессивных технологий и форм организации технологических процессов; разработку мероприятий по снижению затрат на производство продукции и др.

В основном технологический аудит выступает как последующий вид контроля, но в последнее время приобретает статус предварительного контроля. Прежде чем вкладывать существенные финансовые ресурсы, необходимо оценить реальность продажи идеи, изобретения (инновации) или их успешного превращения в рыночный продукт. Такую оценку проводят саморегулируемые аудиторские организации, как прочие, связанные с аудиторской деятельностью услуги⁶.

Необходимо отметить, что возможно проведение независимой государственной экспертизы

в исследуемой области. Разработку плана и проведение контрольных мероприятий будут осуществлять аудиторы Счетной палаты и другие члены сформированной экспертной группы, в которую могут входить различные представители научных организаций.

Особое внимание уделяется экспертизе наукоемких инвестиционных проектов, наукоемких инновационных проектов - проведению экспертизы венчурных проектов и инновационных разработок. По итогам проведения такой экспертизы осуществляется подготовка венчурных проектов к инвестированию и последующему внедрению в реальном секторе экономики.

В рамках теоретических вопросов отметим, что научно-техническая экспертиза и технологический аудит не являются тождественными понятиями. Вместе с тем, *технологический аудит более широкое понятие, чем научно-техническая экспертиза*, поскольку включает в процесс контрольных мероприятий, помимо анализа и оценки научных разработок, проверку финансовой отчетности.

Технологический аудит содержит следующий комплекс работ: оценку предлагаемой технологии, исследование ее конкурентных преимуществ, выявление слабых мест и ограничений; анализ существующих и потенциальных конкурентных разработок в России и в мире; определение оборудования и инфраструктуры, необходимой для реализации проекта; оценку готовности документации по планированию производства; анализ интеллектуальной собственности и подготовка рекомендаций по ее защите. При условии проведения технологического аудита как последующего вида контроля проводится проверка финансовой отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

Несмотря на специфические объекты (например, инновационные, венчурные проекты) технологического аудита, указанный вид контроля осуществляется на основании действующего законодательства и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность⁷. В соответствии со ст. 1 Федерального закона РФ от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»⁸ аудит - независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

В процессе технологического аудита проводится анализ финансовых документов, финансовых показателей, рассчитывается финансово-экономическая эффективность проекта, вырабатываются рекомендации по его оптимизации.

Важно подчеркнуть, что при проведении комплексной оценки инвестиционного проекта в рамках технологического аудита оцениваются следующие критерии: новизна технологического решения или продукта, конкурентные преимущества технологии (продукта), защита интеллектуальной собственности, техническая реализуемость проекта, экономическая эффективность проекта, риски проекта.

В рамках проведения технологического аудита затрагиваются аспекты налоговой политики (в части оптимизации уровня налоговой нагрузки на базовые факторы инновационного развития (прежде всего в отношении работников), а также в части введения необходимых налоговых льгот).

Одним из существенных принципов реализации Стратегии является координация и взаимосвязка бюджетного, налогового, внешнеэкономического и других направлений социально-экономической политики.

Приоритетные направления стимулирования и поддержки инновационной деятельности включают в себя совершенствование инструментов налогового стимулирования инновационной деятельности предприятий. В целях налогового стимулирования компаний к финансированию исследований и разработок, приобретению современного оборудования планируется реализовать меры: оптимизацию механизма администрирования расходов на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, учитываемых при исчислении налога на прибыль организаций с коэффициентом 1,5; оптимизацию освобождения от налога на имущество энергоэффективного оборудования (по перечню и классам энергоэффективности); совершенствование налоговых условий для ведения инновационной деятельности, предусматривающее стимулирование расходов компаний на технологическую модернизацию.

В результате проведения технологического аудита выдается аудиторское заключение, которое содержит информацию о технической реализуемости аудируемого проекта, конкурентоспособности технологии; составляется план мероприятий по снижению затрат; вырабатываются

возможные механизмы финансирования; составляются рекомендации по доработке проекта и др.

На примере проведенного технологического аудита АК «АЛРОСА» рассмотрим некоторые рекомендации. Принимая во внимание описание лучших практик, используемых компаниями-аналогами, возможно применение следующих направлений: обеспечение стабильности откосов карьеров; привлечение международных экспертов для определения наиболее эффективного метода подземной добычи; более тесное взаимодействие с компаниями-аналогами по вопросам обмена опытом в области обогащения; применение международных стандартов в области промышленной безопасности; использование процесса подготовки к IPO для внедрения оптимальных стандартов корпоративного управления. Процесс подготовки к публичному размещению акций предусматривает внедрение в компании, готовящейся к размещению, значительного числа практик корпоративного управления, рассматриваемых международным инвестиционным сообществом в качестве обеспечивающих стабильное развитие компании. В качестве таковых могут рассматриваться: формирование консолидированной финансовой отчетности по МСФОЮ, включая ее автоматизацию; подготовка управленческой отчетности и бюджетирование в соответствии с МСФО; разработка и мониторинг критериев эффективности, важных для потенциальных инвесторов; построение системы управления рисками и введение риск-ориентированного внутреннего аудита.

В заключение вышесказанному отметим, что в процессе переходного периода на инновационный путь развития страны технологический аудит приобретает многозначительный характер в системе инвестиционного контроля. Данный вид аудита в зависимости от субъектного состава может быть как государственным, так и негосударственным контролем и может осуществляться в виде последующего либо предварительного контроля.

Анализируя различные программные документы в области инновационной деятельности, хотелось бы подчеркнуть необходимость совершенствования законодательства, регулирующего исследуемую область. В частности, предлагается внести изменения в Федеральный закон РФ от

30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», Федеральный закон РФ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁹; разработать федеральный стандарт «Технологический аудит». Необходимость данных предложений законодателю вызвана спецификой объектов рассматриваемого вида аудита. Представляется целесообразным выработать критерии инновационного проекта, прописать методику способов проведения технологического аудита.

Таким образом, позволим себе вывести определение технологическому аудиту. *Технологический аудит* представляет собой независимую, комплексную, финансово-документированную проверку инвестиционного проекта, научно-технологической составляющей проекта, технологии (техники), состояния производственного оборудования, различных инноваций в качестве объектов коммерциализации.

¹ Терехова Е.В. Государственное регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Вопр. экономики и права. 2012. № 8. С. 166.

² Об утверждении Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 8 дек. 2011 г. № 2227-р // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2012. № 1. Ст. 216.

³ Прошла экспертизу в Министерстве образования и науки РФ, Министерстве экономического развития, Минфине РФ и поддержана Рабочей группой по развитию частно-государственного партнерства в инновационной сфере при Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. Компания вошла в технологическую платформу «Твердые полезные ископаемые».

⁴ Об утверждении Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 8 дек. 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3499.

⁶ Об аудиторской деятельности : федер. закон РФ от 30 дек. 2008 г. № 307-ФЗ. Ст. 1, п. 7 // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

⁷ Об аудиторской деятельности : федер. закон РФ от 30 дек. 2008 г. № 307-ФЗ. Ст. 2 // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

⁸ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.