

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Академия управления

**ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ЧАСТНОГО
И ФИНАНСОВОГО ПРАВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТЫЛОВЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебник

Москва · 2019

УДК 347.73:351.74

ББК 67.402

П 76

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Е. А. Сизых*, главный специалист ФЭО ФКУ НПО «СТиС» МВД России, кандидат экономических наук; *А. П. Беликов*, ученый секретарь ФГКУ ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук; *Е. Б. Подобный*, заместитель начальника – начальник полиции УВД по САО ГУ МВД России по г. Москве.

Авторский коллектив: *О. В. Гриднева*, *Д. Ю. Гришмановский*, *В. А. Клочихин*, *Ю. Г. Наумов*, *Е. А. Тришкина*

П 76

Применение норм частного и финансового права в деятельности тыловых подразделений органов внутренних дел: учебник / [Гриднева О. В. и др.]. – М.: Академия управления МВД России, 2019. – 260 с.

ISBN 978-5-906942-93-7

В учебнике широко освещены теоретические и законодательные основы гражданского права, трудового права, финансового права, гражданско-процессуального права России, реализующиеся в современном тренде проектного управления экономикой и необходимости подготовки нового поколения руководящих кадров системы МВД России, сформулированы определения важнейших понятий и категорий вышеобозначенных отраслей российского права, дана характеристика процессов, происходящих в отечественной правовой системе.

Учебник относится к работам, обладающим высокой степенью востребованности и актуальности, предназначен для соискателей степени «магистр», адъюнктов, докторантов, научных и практических работников правоохранительных органов, а также для самого широкого круга читателей.

УДК 347.73:351.74

ББК 67.402

ISBN 978-5-906942-93-7

© Авторский коллектив, 2019

© Академия управления МВД России, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Раздел I. Применение норм гражданского законодательства в управлении органами внутренних дел	11
Глава I. Общая характеристика гражданского права	11
Глава II. Статус юридических лиц в системе МВД Российской Федерации.	26
Глава III. Гражданско-правовые основы управления имуществом, закрепленным за органами внутренних дел	37
Глава IV. Организация договорной работы руководителей органов внутренних дел	49
§ 1. Компетенция руководителей органов внутренних дел в организации и заключении договоров для нужд ОВД. Виды договоров	49
§ 2. Юридическое оформление договоров, заключаемых для нужд органов внутренних дел	51
Глава V. Гражданско-правовая ответственность органов внутренних дел и их должностных лиц при причинении вреда	62
§ 1. Понятие, сущность и виды ответственности вследствие причинения вреда	62
§ 2. Условия применения ответственности вследствие причинения вреда.	71
§ 3. Цена убытков и основания освобождения от ответственности вследствие причинения вреда	72
§ 4. Материальная ответственность должностных лиц и порядок списания утрат.	77
§ 5. Имущественные последствия признания незаконными действий и решений органов внутренних дел и их должностных лиц	83
Библиография к разделу I	89

Раздел II. Применение норм трудового законодательства в деятельности органов внутренних дел	94
Глава I. Особенности регулирования труда в условиях реформирования ОВД	94
§ 1. Понятие и виды источников трудового права	94
§ 2. Приказы МВД России, содержащие нормы трудового права, их соотношение с трудовым законодательством	97
Глава II. Проблемы локального регулирования труда сотрудников органов внутренних дел в особых условиях . . .	103
§ 1. Понятие особых условий службы. Виды и основания введения особых условий для сотрудников органов внутренних дел	103
§ 2. Порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к службе в особых условиях. Сроки и ограничения выполнения служебных обязанностей в особых условиях	107
§ 3. Гарантии, предоставляемые сотрудникам органов внутренних дел, при выполнении служебных обязанностей в особых условиях	109
Глава III. Актуальные вопросы возникновения, изменения и прекращения службы сотрудников ОВД.	111
§ 1. Контракт как форма реализации права на труд. Особенности контракта, заключаемого с сотрудниками о службе в органах внутренних дел. Содержание контракта	111
§ 2. Условия и основания для изменения контракта. Изменение обязательных условий контракта	117
§ 3. Основания прекращения службы с сотрудниками ОВД. Увольнение сотрудников органов внутренних дел.	121
Библиография к разделу II	126
 Раздел III. Применение норм финансового права в деятельности органов внутренних дел	 132
Глава I. Публичные финансы и публичная финансовая деятельность.	132
§ 1. Понятие и функции публичных финансов	132
§ 2. Понятие и методы осуществления публичной финансовой деятельности	138

§ 3. Система финансовых органов Российской Федерации, осуществляющих публичную финансовую деятельность	145
Глава II. Финансовое право, финансово-правовые нормы и их применение в деятельности органов внутренних дел	154
§ 1. О понятии, предмете и методе финансового права	154
§ 2. О науке финансового права	159
§ 3. О понятии, признаках и видах финансово-правовых норм	163
§ 4. Органы внутренних дел как субъекты финансовых правоотношений. Роль и задачи ОВД по защите финансовой системы РФ	166
§ 5. О финансовых правоотношениях	168
Глава III. Бюджетная система Российской Федерации и бюджетное право.	177
§ 1. О понятии бюджета, бюджетного устройства и бюджетной системе Российской Федерации.	177
§ 2. Понятие, предмет и метод бюджетного права.	185
§ 3. Бюджетные права (полномочия) государственных и муниципальных образований	191
Глава IV. Налоговое право, налоговые правовые нормы и их применение в деятельности органов внутренних дел	195
§ 1. Понятие налогов и сборов. Функции налогов	195
§ 2. Понятие и предмет налогового права.	199
§ 3. Налоговые правоотношения. Понятие и структура.	205
Библиография к разделу III	212

Раздел IV. Реализация гражданских процессуальных прав в управленческой деятельности органов внутренних дел 218

Глава I. Гражданские процессуальные правоотношения и возможное участие в них органов внутренних дел, их должностных лиц.	218
§ 1. Формы защиты нарушенных или оспариваемых гражданских прав. Понятие гражданского процессуального права, гражданского процесса и гражданского судопроизводства	219
§ 2. Лица, участвующие в деле.	234
§ 3. Лица, привлекаемые к участию в деле для содействия в осуществлении правосудия. Процессуальные роли, которые могут исполнять в гражданском процессе органы внутренних дел и их должностные лица	239

Глава II. Понятие искового производства и иска.	243
§ 1. Исковое производство. Понятие и предмет иска.	243
§ 2. Основание и содержание иска. Значение выделения элементов иска	247
§ 3. Основания классификации исков	249
Заключение.	253
Библиография к разделу IV	255

ВВЕДЕНИЕ

В ближайшие годы России предстоит совершить качественный прорыв в научно-технологическом и социально-экономическом развитии, в том числе путем достижения следующих национальных целей развития: создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок; обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства; создание сквозных цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок; внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг. Заданные реформы не могут не затронуть сферу деятельности МВД России, в том числе в вопросах информатизации, тылового и финансового обеспечения органов внутренних дел (ОВД).

Современная ситуация в тыловом обеспечении (ОВД) характеризуется расширением спектра задач по усилению правоохранительной деятельности, требующих совершенствования нормативной правовой базы по направлениям деятельности, изменению количественных и качественных показателей поставляемого имущества, рациональному использованию финансовых и иных ресурсов. Техническое перевооружение и материальное оснащение подразделений полиции должны быть ориентированы на повышение их управляемости, мобильности, принятие на вооружение (снабжение, в эксплуатацию) новых образцов вооружения, специальной техники и специальных средств, отвечающих мировым стандартам и создающих необходимую базу для целенаправленной и эффективной борьбы с преступностью.

По-прежнему имеется ряд причин, представляющих собой существенные и потенциальные угрозы в сфере тылового обеспечения ОВД.

К внешним причинам необходимо отнести: сокращение количества предприятий-изготовителей товаров и услуг; недостаточный объем предлагаемой для ОВД конкурентно-способной продукции отечественного производства. К внутренним причинам относятся: недостаточная обеспеченность подразделений средствами связи, криминалистической, оперативной, вычислительной и организационной техникой, вещевым имуществом и ГСМ; длительный процесс внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах обработки информации и принятия управленческих решений; отсутствие практического опыта работы у большинства руководителей обеспечивающих подразделений является сопутствующим фактором допусаемых недостатков и нарушений; несоблюдение условий хранения имущества и материальных ценностей; система обучения, подготовки и переподготовки кадров не соответствует уровню выполнения задач подразделениями тылового обеспечения ОВД; сокращение численности подразделений тылового обеспечения привело к существенному увеличению нагрузки на личный состав и оттоку опытных и профессионально подготовленных специалистов в связи с большим объемом работы и низкой оплатой труда.

Требуется модернизация существующего механизма тылового обеспечения в системе МВД России в целях осуществления оперативного внедрения в повседневную деятельность подразделений полиции современных технологий и оснащения их новейшими видами вооружения, специальной техники, средствами связи.

Насущной задачей профессиональной подготовки кадров становятся овладение новыми знаниями и обретение опыта работы по своей специальности, должности, профессии.

Задача современного руководителя органа внутренних дел постоянно усложняется, требует применения нетрадиционных методик и рациональности воплощения в практическую деятельность инновационных решений в соответствии с правовыми нормами, а также фундаментальными положениями теории управления социально-экономическими системами. Менялись место и роль этой деятельности, требования к специалистам, которые ею занимаются. С началом рыночных реформ в нашей стране пришло осознание необходимости оценки эффективности и стоимости правоохранительных услуг, в том числе в сфере финансово-экономического и тылового обеспечения органов внутренних дел¹.

¹ Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под редакцией Ю. Г. Наумова; [Ю. Г. Наумов и др.]. М. : Академия управления МВД России, 2017. 312 с.

Поэтому развитие профессиональных компетенций предполагает использование широкого инструментария образовательных технологий на основе методов теории современного управления, теории организаций, теории принятия управленческих решений, теории экономической статистики, теории информационных систем, структурного и экономического анализа, системного анализа состояния и тенденций развития информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере национальной безопасности и др. С позиции деятельностного и системного подхода все больше становится востребована компетенция специалистов в теоретической интерпретации научных источников и эмпирического материала, умение использовать базовые методики экономико-математических расчетов эффективности и моделирования.

Управление имущественными отношениями в правоохранительной системе – это область управленческих знаний достаточно традиционная, но в то же время новая для системы подготовки экономистов и управленцев. Она является новой еще и потому, что на протяжении последних лет проходил процесс переосмысления самого содержания, смысла деятельности по обеспечению эффективной работы различных институтов государства.

Современная цивилистика (гражданское право, трудовое право, финансовое право и гражданское процессуальное право) является одной из основных активных форм обучения профессиональным компетенциям, обеспечивающим эффективное управление органами внутренних дел в системе МВД России на федеральном, окружном, региональном и районных уровнях.

Основные тенденции цивилистического подхода нашли отражение в учебнике, содержание которого ориентировано на формирование специализированных знаний и умений, теоретических и практических основ регулирования частноправовых и финансово-правовых правоотношений деятельности правоохранительных органов.

В ходе изучения тем учебника обучаемые на основе полученных теоретических знаний, понимания требований действующего законодательства, опыта практической работы должны получить базовое представление об организационно-правовых основах деятельности органов внутренних дел по укреплению законности в области регулирования частноправовых и финансово-правовых правоотношений, охраны имущественных и личных неимущественных отношений, прав и интересов хозяйствующих субъектов, охраны различных форм собственности.

Последующая практическая подготовка предусматривает: обсуждение выносимых вопросов на семинарах, круглых столах и конференциях; решение научно-исследовательских задач на практических занятиях, призванных выработать у слушателей умения и навыки организации научных исследований управления служебной деятельностью органов внутренних дел в системе МВД России, действующих на различных уровнях.

Результатом осмысления тематического материала дисциплины должны быть сформированы у обучаемых глубокие и прочные теоретические знания, практические навыки в области правового регулирования, а также правоприменительной и правоохранительной деятельности. Реализуется искомая возможность сформировать у обучаемых способность развивать свой общетеоретический и профессиональный уровень, самостоятельно осваивать новые методы исследования; способность самостоятельно приобретать и использовать новые правовые знания и умения; способностью принимать организационно-управленческие решения и оценивать их последствия; способность самостоятельно приобретать и использовать новые знания и умения; обобщать и критически оценивать результаты, полученные отечественными и зарубежными исследователями; выявлять и формулировать актуальные научные проблемы; вырабатывать способность представлять результаты проведенного исследования по гражданскому, трудовому, финансовому и гражданско-процессуальному праву в виде научного отчета, статьи или доклада; определять роль и место органов внутренних дел в хозяйственной сфере и отражении угроз национальным экономическим интересам страны.

Обеспечивающие возможности изучаемой дисциплины в образовании и правовом воспитании обучаемых позволяют им: обобщать и критически оценивать результаты, полученные отечественными и зарубежными исследователями закономерностей управления органами внутренних дел; выявлять и формулировать актуальные научные проблемы, характерные для управления служебной деятельностью руководителей органов внутренних дел; использовать разнообразные научные методы для самостоятельного проведения научных исследований в соответствии с избранной тематикой; разрабатывать предложения по совершенствованию управленческой деятельности в системе МВД России.

РАЗДЕЛ I. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ГЛАВА I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Существует такая область знаний и правовой практики, необходимая для всех нас и каждого в отдельности, поскольку она организует наш быт, который можно обозначить как быт гражданский.

Сфера эта важна для экономики, ибо без нее не может зарабатывать, быть элементарно здоровым экономический организм. Речь идет о праве гражданском, праве лица – как физического, так и юридического, праве гражданского общества. Ведь именно гражданское право регулирует главным образом нормальные экономические, рыночные, а точнее имущественные отношения.

Гражданское право России формировалось не вполне традиционным путем. Путь этот был тернистым, поскольку в течение более чем 70-летней советской истории целый ряд правовых институтов оказывали сильное влияние на публичные моменты, и нормы гражданского права служили достижению политических целей. Особенно это коснулось права собственности и других вещевых прав.

Между тем в настоящее время можно говорить о целостной нормативной системе гражданско-правовых норм, отличающихся определенной стабильностью. Ценность гражданского права и законодательства заключались в его точности и одновременно внимательном отношении к интересам как личности, так и государства.

Гражданское право России имеет глубокие корни и богатую дореволюционную историю систематизации и кодификации.

Гражданско-правовые институты формировались в России под влиянием идей видных цивилистов своего времени, блестящих теоретиков права: Г. Ф. Шершеневича, И. А. Покровского, К. П. Пободоносцева и многих других.

Современное гражданское право нельзя воспринимать вне связи с русской гражданско-правовой наукой, отточенной теорией. Современное гражданское законодательство пропитано их духом.

Переходный этап в развитии гражданского права характеризуется тем, что в это время в правовом поле одновременно действовали различные источники права. При этом нормы советского законодательства постепенно стали заменяться нормами новых законов Российской Федерации, многие из которых не претерпели существенных изменений. Так, ряд статей Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.¹, утвержденных Законом Союза Советских Социалистических республик 8 декабря 1961 г., полностью перенесен в Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.²

В это время было принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 14 июля 1992 г. «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы»³, где указывалось: «...Впредь до принятия нового Гражданского кодекса Российской Федерации Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, утвержденные 31 мая 1991 г., применяются на территории Российской Федерации, за исключением положений, устанавливающих полномочия Союза ССР в области гражданского законодательства, и в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и законодательным актам Российской Федерации, принятым после 12 июня 1990 г.»

Нормы Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. постепенно были заменены нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая)⁴ и перестали применяться с 1 января 2008 г.⁵

Говоря о реформе гражданского права, нельзя не сказать, что положения Гражданского кодекса РСФСР 1964 г.⁶ применялись к гражданским правоотношениям, если они не противоречили законодательным актам Российской Федерации, принятым после 12 июня 1990 г., и иным актам, действующим в установленном порядке на территории Российской Федерации.

¹ Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

² Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1800.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5497.

⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 406.

Законодатель взял за основу приоритет экономических и имущественных отношений в соответствии с требованиями проводимой экономической реформы. В Гражданском кодексе Российской Федерации 1994 г. главенствующее место заняли институт собственности и причастные к нему институты.

Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК) вступила в силу в 1994 г., а часть вторая принята 22 декабря 1995 г. и вступила в силу с 1 марта 1996 г.

В статье 1 ГК РФ излагаются основные начала гражданского законодательства, регулирующего экономику рыночного типа, и которые можно назвать основополагающими идеями частного права. Так, в России признается и защищается частная собственность, равенство участников гражданских отношений, предпринимательская деятельность, свобода договора. Одновременно усилена защита имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц.

Современное гражданско-правовое регулирование устраняет ранее действовавшие необоснованные запреты и ограничения и придает многим правовым предписаниям в сфере имущественного оборота диспозитивный характер. При помощи императивных норм защищая слабую сторону гражданского правоотношения.

Такой правовой механизм позволяет участникам рыночных отношений проявлять хозяйственную самостоятельность и более рационально и эффективно строить свои отношения. Однако для достижения таких результатов необходимо внимательное изучение содержания и особенностей норм действующего гражданского права.

1. Предмет гражданского законодательства

Гражданское право как отрасль права – это система правовых норм, регулирующих имущественные, связанные и некоторые не связанные с ними личные неимущественные отношения, а также корпоративные отношения, основанные на независимости, имущественной самостоятельности и юридическом равенстве сторон в целях создания наиболее благоприятных условий для удовлетворения частных потребностей и интересов, а также нормального развития экономических отношений в обществе.

Предмет гражданского права – это необщественные отношения, которые оно регулирует. Эти отношения делятся на:

1. Имущественные отношения, т. е. отношения, связанные с нахождением материальных благ, которые включают в себя:

– отношения статики, т. е. отношения, связанные с нахождением материальных благ у определенного лица (право собственности, ограниченные вещные права);

– отношения динамики, т. е. связанные с переходом материальных благ от одного лица к другому (обязательственное право, наследование).

2. Личные неимущественные отношения – отношения, возникшие между людьми по поводу нематериальных благ и не имеющие экономического содержания, независимо от степени связанности с имущественными отношениями:

– личные неимущественные отношения, связанные с имущественными (например, возникшие по поводу авторства на произведения науки, литературы и искусства). В этом случае имущественные отношения производны от неимущественных (например, право автора на вознаграждение);

– личные неимущественные отношения, не связанные с имущественными, или как иногда их принято называть – нематериальные блага (например, защита чести, достоинства и деловой репутации, имя).

3. *Корпоративные отношения* – это система отношений, складывающихся между участниками объединения (акционерами) и обособленным от акционеров аппаратом управления (менеджментом), а также между менеджментом и другими заинтересованными лицами такого объединения (работниками, партнерами, государственными органами) и являющихся результатом компромисса интересов объединения, его участников и менеджмента.

На сегодняшний день в теории и законодательстве не выработано единого понятия корпоративных отношений. В Советском энциклопедическом словаре корпорация (от позднелат. *corporatio* – объединение) определяется как: «1) объединение, союз, общество; 2) совокупность лиц, объединившихся для достижения какой-либо цели; является юридическим лицом»¹. Некоторые характерные черты последнего появились благодаря древнеримским юристам и конструкции римского *universitas* (*corpus* – корпорация). Термин «корпорация» закреплен в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к определению правового положения такой формы некоммерческой организации, как государственная корпорация². В ст. 65.1 ГК РФ сформулировано следующее понятие корпорации – это юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган в соответствии

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 641.

² О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

с п. 1 ст. 65.3 ГК РФ, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями).

Имущественные отношения, в силу своей природы, многочисленны и разнообразны. С социально-экономической точки зрения они предоставляют собой различные формы реализации отношений собственности. Но в одном они сходны: гражданское право регулирует лишь те имущественные отношения, в которых участвуют лица, экономически независимые один от другого, являющиеся самостоятельными товаровладельцами. Разнообразие экономических отношений зависит от характера и степени экономической самостоятельности участников гражданского оборота.

Важное значение имеет деление имущественных отношений гражданского права на отношения вещного характера и отношения обязательственные.

Вещные отношения – это всегда отношения, в которых субъект обладает определенными вещами (имуществом). Это отношения носят как бы двойственный характер:

- во-первых, они указывают на отношения субъекта к вещи;
- во-вторых, характеризуют отношения, в которые вступает обладатель вещи с другими лицами по поводу этой вещи (имущества).

Обязательственные отношения связаны с перемещением вещи, благ между субъектами. Они являются выразителями динамики имущественных отношений. Круг этих отношений большой, каждая их разновидность имеет свою динамику.

В соответствии со ст. 2 ГК РФ имущественные отношения, реализуемые гражданским правом как отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

В этой же статье названы основные группы отношений гражданского права: правовое положение участников гражданского оборота, право собственности, право на результаты интеллектуальной деятельности, договоры и иные обязательства. В сферы гражданского права входит также наследственное право.

Субъектами имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, являются физические лица (граждане, иностранцы, лица без гражданства), юридические лица (в том числе иностранные, находящиеся в России), а также государство, субъекты Российской Федерации – республики, края, области, города и муниципальные образования (ст. 124 ГК РФ), когда они выступают носителями имущественных прав.

Под имущественными отношениями понимают также общественные отношения, которые возникают по поводу различного рода материальных благ, т. е. вещей, работ, услуг и иного имущества.

Под имуществом следует понимать понятие, применяемое для обозначения:

1. Совокупности вещей и материальных ценностей, находящихся в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении лица. К имуществу относятся также деньги и ценные бумаги. Круг объектов, входящих в состав имущества, зависит от формы собственности, к которой это имущество относится.

2. Совокупность вещей или иного имущественного удовлетворения от других лиц (актив). Так, устанавливая правила об ответственности юридических лиц к своим обязательствам, закон определяет ее объем в пределах принадлежащего ему имущества, на которое по закону обращено взыскание.

3. Совокупность вещей, имущественных прав и обязанностей, которые характеризуют имущественное положение их носителя (актив и пассив). С этим пониманием и связано универсальное правопреемство (переход к другому лицу актива и пассива – прав и обязанностей) при наследовании и прекращении юридических лиц вследствие реорганизации.

Однако гражданское право регулирует не все имущественные отношения лиц, а только определенную часть, именуемую имущественно-стоимостными отношениями. К ним в первую очередь относятся товарно-денежные отношения. Следует иметь в виду, что гражданским правом регулируются отношения, непосредственно не связанные с денежными обращениями, и поэтому их нельзя назвать товарно-денежными (по обмену вещами, дарению и т.п.). Однако они носят также стоимостный характер, поскольку связаны с действием закона стоимости.

Другой составной частью предмета гражданского права в соответствии со ст. 2 ГК РФ является личные неимущественные отношения, обладающие 2-мя признаками.

Во-первых, указанные отношения возникают по поводу неимущественных (духовных) благ (честь, достоинство, деловая репутация, имя гражданина, наименование юридического лица, авторское произведение, изобретение, полезная модель, промышленный образец и т. п.).

Во-вторых, в этих отношениях проявляется индивидуальность отдельных граждан или организаций, и осуществляется оценка их нравственных и социальных качеств.

Личные неимущественные отношения можно разделить на 2 группы.

В первую группу, о которой говорится в п. 1 ст. 2 ГК РФ, входят личные неимущественные отношения, тесно связанные с иму-

шественными: прежде всего в области интеллектуальной собственности (авторское и патентное право), субъекты которого, наряду с имущественными правами, обладают правомочиями иного характера (право на авторство, неприкосновенность созданного произведения). Ввиду тесной связи между ними, а также регулирования их единым законодательством, они входят в предмет гражданского права.

Во вторую группу неимущественных прав, относящихся к предмету гражданского права, входят так называемые неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага, которые, согласно п. 2 ст. 2 ГК РФ, гражданским законодательством, если иное не возникает из существа этих нематериальных благ. К ним относятся жизнь, здоровье, честь и доброе имя, неприкосновенность частной жизни, деловая репутация (см. в ст. 150 ГК РФ, дан их примерный перечень).

Личные неимущественные отношения, регулируемые гражданским правом, лишены экономического содержания, т. к. в их основе лежат нематериальные блага (имя, честь, достоинство и т. п.), которые неотделимы от личности.

Важно иметь в виду, что носителем личных неимущественных прав являются не только граждане, но и их коллектив, организации. Так, к личным неимущественным благам организаций относятся деловая репутация, фирменная марка, товарный знак и т. д.

Личные неимущественные взаимоотношения, в свою очередь, предполагают взаимную оценку их участниками индивидуальных качеств личности, участвующих в этих отношениях.

Взаимооценочный характер имущественно-стоимостных отношений составляет то общее свойство, которое позволяет объединить их в предмете гражданских прав.

В имущественных отношениях взаимная оценка проявляется в стоимостной форме, а в неимущественной – в виде нравственной и иной социальной оценки личных качеств гражданина и организаций.

Таким образом, предмет гражданского права можно определить как взаимооценочные общественные отношения в виде имущественных и личных неимущественных отношений.

Третьей составной частью предмета гражданского права, как уже было сказано, являются корпоративные отношения.

Корпоративные отношения – это отношения организационные (концепция организационных отношений была выдвинута О. А. Красавчиковым). Выделяя организационные отношения, он считал, что они являются служебными по отношению к основным имущественным отношениям и имеют специфическую функцию –

упорядочение имущественных отношений¹. По мнению других, корпоративные отношения как отношения собственности – прежде всего имущественные отношения, закрепляющие специфические формы присвоенности имущественных благ, характеризующиеся множественностью субъектного состава². Они являются служебными по отношению к основным имущественным отношениям и имеют специфическую функцию – упорядочение имущественных отношений.

Корпоративные отношения как отношения собственности – прежде всего имущественные отношения, закрепляющие специфические формы присвоенности имущественных благ, характеризующиеся множественностью субъектного состава.

Вместе с тем имущественные отношения как «сторона» корпоративных отношений не могут быть реализованы без организационных отношений. Поэтому корпоративные отношения необходимо понимать как комплексные – имущественные и связанные с ними неимущественные (организационные) отношения. Корпоративные отношения являются также и смешанными имущественно-организационными отношениями.

Все существующие позиции относительно понимания корпоративных отношений имеют право на существование, так как в каждом определении понятия корпоративных отношений за основу принимается тот или иной критерий и сами корпоративные отношения дифференцируются по этим критериям на разные виды.

Внутри корпорации складывается целая система отношений, обеспечивающих функционирование корпорации как единой системы, имеющей единую цель (общий интерес). Корпоративные отношения – это, прежде всего, отношения внутри самой корпорации между различными группами участников корпорации, между ними и профессиональным менеджментом, между директорами и менеджментом.

Объектом корпоративного правоотношения выступают отношения собственности внутри хозяйственной организации, например отношения собственности между учредителями организации в отношении долей складочного капитала. Особенностью объектов является то, что объектами корпоративных правоотношений является поведение субъектов и последствия такого поведения. В ряде

¹ Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения // СГП. 1966. № 10. С. 50–57.

² Пахомова Н. Н. Основы теории корпоративных отношений (правовой аспект). Екатеринбург, 2004. С. 54.

случаев, в результате определенного поведения субъекта корпоративного правоотношения, появляется юридический факт, имеющий определенные правовые последствия для субъекта.

Субъекты корпоративных правоотношений – это субъекты конкретных отношений, наделенные правами и обязанностями.

Корпоративные отношения регулируются нормами гражданского права и учредительными документами корпораций, существуют только между корпорацией и ее участниками на протяжении всего периода членства участника в корпорации. Иными словами, корпоративные отношения входят в предмет гражданского права в качестве его самостоятельной составной части. Корпоративные права являются правами гражданскими, на них распространяются все общие положения гражданского права, в частности касающиеся возникновения, осуществления и защиты гражданских прав.

Одним из достижений Гражданского кодекса РФ является то, что в ст. 2 закреплены в составе предмета гражданского права предпринимательские отношения.

В абз. 3 п.1 ст. 2 ГК РФ дано определение предпринимательской деятельности. В ней указывается, что в качестве предпринимательской деятельности рассматривается не любая деятельность, направленная на систематическое получение прибыли. Так, действия, связанные с разовыми извлечениями прибыли, а также деятельность, приводящая к получению случайных, разовых доходов, несистематической прибыли, в качестве побочных заработков нельзя рассматривать как предпринимательство, Закон (ГК РФ) легализовал в качестве одного из источников систематического получения прибыли наравне с продажей товаров, выполнением работ и оказанием услуг, пользование имуществом (например, использование своего личного автомобиля за оговоренную плату). К характерным чертам предпринимательской деятельности относится также то, что она является самостоятельной, осуществляется на свой риск и имеет специальный субъектный состав (лица, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве предпринимателей).

В целом развитие предмета гражданского права идет по пути расширения круга входящих в него общественных отношений.

2. Методы правового регулирования

Под методами правового регулирования понимается совокупность способов и приемов регулирования отношений между субъектами, складывающихся вследствие особых свойств предмета регулирования.

Каждая отрасль права имеет свой специфический метод правового регулирования, который определяется спецификой общественных отношений. Он характеризуется следующими чертами:

- характером положения участников правоотношения;
- особенностью содержания правоотношений;
- особенностью состава юридических фактов;
- спецификой ответственности.

Гражданско-правовой метод – это способ взаимодействия на общественные отношения, который является дозволительным, характеризуется наделением субъектов на началах их юридического равенства, способностью правообладания, диспозитивностью и инициативой, обеспечивает установление правоотношений на основе правовой и имущественной самостоятельности сторон.

Итак, основными и специфическими чертами метода гражданско-правового регулирования являются следующие.

Равенство участников гражданских отношений, что означает равные основания возникновения, изменения и прекращения субъективных гражданских прав и их носителей независимо от материального и социального неравенства, от организационно-властной зависимости друг от друга, а также равные основания ответственности за гражданские правонарушения. То есть речь идет о равенстве общего права положений участников гражданских правоотношений.

4. Автономия воли – означающая способность лица и имеющегося у него (представленную государством) возможность самостоятельно и свободно формировать свою волю. Так, сторонам в договоре предоставлено право определять характер взаимоотношений между ними полностью или в определенной мере по собственному усмотрению, а также широкая возможность выбора между несколькими вариантами поведения в пределах, установленных законом (диспозитивность). ГК РФ провозглашает беспрепятственное осуществление гражданских прав и недопустимость какого-либо вмешательства в частные дела. Ограничение допускается только на основании федеральных законов в той или иной мере, что необходимо для защиты основ конституционного строя, здоровья, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Преобладание имущественных отношений в предмете гражданских прав, их товарно-денежный, стоимостной характер обуславливает имущественную самостоятельность их участников. Они выступают в качестве обладателей обособленного имущества, наделенных распорядительной самостоятельностью (ст. 18, 48, п. 2. ст. 209 ГК РФ).

5. Принудительная защита гражданских прав, если они добровольно не восстанавливаются другой стороной, осуществляется в судебном порядке путем обращения потерпевшего в суды общей юрисдикции, арбитражные суды, третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке – путем обращения к вышестоящему органу (должностному лицу) принимается в виде исключения. Решение, вынесенное при разрешении спора в административном порядке, может быть оспорено в суде. В одних случаях обращение в суд является альтернативой административному порядку. Право выбора здесь принадлежит потерпевшему.

Возможен и еще один вариант, когда предварительное обращение в соответствующий орган является обязательным. Это относится, например, к некоторым земельным спорам. Суд (арбитражный суд) вправе разрешать споры, связанные с отказом в представлении, либо изъятием земельных участков, лишь после предварительного рассмотрения спора соответствующим органом местного самоуправления.

Самозащита гражданских прав и применение предоставленных законом мер оперативного воздействия предполагает собственные действия управомоченного лица, связанные с такими элементами автономии воли, как инициатива.

Ст. 12 ГК РФ содержит открытый перечень способов защиты гражданских прав, которые могут применяться этими органами в зависимости от объектов и характера нарушения защищаемого права. В основном они носят восстановительный характер. В гражданском праве принуждение по отношению к другим средствам правового воздействия (прежде всего – наделение правом и возложение обязанности) играет вспомогательную роль, т. к. эта отрасль реализует нормативные отношения в обществе.

6. Гражданско-правовой метод, характеризующийся особенностями гражданской ответственности – ее имущественным характером, компенсационным характером, принципом полного возмещения вреда или убытков.

Воздействие оказывается не столько на личность правонарушителя, сколько на его (или указанных в законе третьих лиц) имущественную сферу. Даже защита личных имущественных прав предусматривает имущественно-стоимостные меры воздействия, например денежную компенсацию (ст. 151 ГК РФ).

Для гражданского права важны не штрафные меры, а восстановление имущественно- или лично-правового положения, которое существовало до факта правонарушения. «Лицо, право которого нарушено, имеет право требовать полного возмещения причиненных ему убытков...» (п. 1 ст. 15 ГК РФ).

3. Принципы и функции гражданского права

Тесно связаны с методами правового регулирования принципы отрасли, ее основные начала.

Под правовыми принципами понимается руководящее положение, идеи, основные начала права, выражающие объективные закономерности, тенденции и потребности общественного развития, определяющие сущность всей системы, отрасли или института права, закрепленные в нормах действующего законодательства и имеющие в силу их правового закрепления общеобязательное значение. Основные начала гражданского права названы в ст. 1 ГК РФ.

- Принцип равенства субъектов гражданских правоотношений.
- Неприкосновенность собственности – основа имущественного правопорядка в экономике (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).
- Свобода договора (ст. 421 ГК РФ).
- Недопустимость вмешательства в частные дела (ст. 23 и 24 Конституции РФ, ст. 16 ГК РФ).
- Беспрепятственное осуществление гражданских прав (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ).
- Обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 10, 11–15, 169, 179, 209 ГК РФ).
- Добросовестности (п. 5 ст. 10, п. 3 ст. 307, ст. 434.1, п. 4 ст. 450 ГК РФ).
- Свободного перемещения товаров на территории РФ (ст. 8 Конституции РФ).

Говоря о принципах гражданского права, указанными выше, нельзя не сказать о функциях гражданского права. Их две, и они четко определены в ст. 2 ГК РФ:

- регулятивная;
- охранительная.

Регулятивная функция направлена на создание нормальных условий для функционирования и развития экономики. Основой функции является определение и правовое закрепление гражданских прав и обязанностей участников отношений.

Охранительная функция направлена на защиту гражданских прав от нарушений. Охранительная функция гражданского права носит преимущественно компенсационный (восстановительный) характер. Большинство гражданско-правовых санкций являются компенсационными, целью которых является возмещение потерпевшей от правонарушения стороне понесенных ею имущественных потерь. Примером таких санкций служат убытки (п. 2 ст. 15 ГК РФ).

4. Система гражданского права

Под системой гражданского права понимается единство и дифференциация основных составляющих ее содержание, структурных частей, включающих в себя:

- общие положения;
- право собственности и имущественные права;
- обязательственное право;
- личные неимущественные права;
- права на результаты творческой деятельности;
- наследственное право.

Системное расположение норм гражданского права имеет не только теоретическое, но и практическое значение как для правотворческих, так и для правоприменительных органов.

В случае применения нового нормативного акта, содержащего гражданско-правовые нормы, следует выяснить, насколько их содержание согласуется с уже существующими правовыми нормами. Это легко, если нормы гражданского права находятся в определенной системе; отыскать и применить к конкретному случаю соответствующую ему норму также легко, если они систематизированы по определенным критериям.

Исторически в гражданском праве сложились две системы его формирования, причем их название отражает терминологию римского права.

При первой из них – институционной системе гражданско-правовые нормы распределяются по трем разделам: лица, собственность, способы приобретения собственности. При второй – пандектной системе выделяются общие вопросы гражданского права, за ней следует особая часть, включающая специальную проблематику гражданского права.

С точки зрения техники изложения и систематизации правовых норм пандектная система более совершенна, и гражданское право в России использует ее преимущества. В общей форме система выражена в Гражданском кодексе РФ, который содержит общую часть, включающую нормы общего характера, и особенную часть, содержащую нормы об отдельных случаях гражданского права.

Общая часть гражданского права представляет собой совокупность норм, которые применимы при регулировании любых имущественно-стоимостных, личных неимущественных отношений и корпоративных отношений. Она отражает однородность предмета отраслевого регулирования, служит объединяющим началом для всех отраслевых норм, выражает общность их юридического содержания, позволяет устранить разноречивость в правовом регулировании

схожих по своей природе общественных отношений, возникающих в отдельных сферах деятельности граждан и организаций. В частности, благодаря общей части осуществлено единообразное регулирование имущественно-стоимостных отношений между гражданами, между юридическими лицами во всех сферах деятельности (предпринимательской, бытовой, интеллектуальной и т. д.).

Общая часть дает возможность избежать многочисленных отсылок и дублирования правовых норм в различных структурных подразделениях гражданского права. Так, чтобы не повторять в каждом правовом институте правила об исковой давности, они включены в общую часть. Это касается также права о сделках и представительстве. Тем самым значительно сокращается объем гражданского законодательства и облегчает их практическое применение.

Наряду с общими родовыми принципами общественные отношения, входящие в предмет гражданского права, характеризуются специфическими особенностями, предопределяющими внутреннюю структурную дифференциацию гражданского права.

В соответствии с этим внутри гражданского права можно выделить пять подотраслей: право собственности и другие вещные права, обязательственное право, личные неимущественные права, наследственное право, право на результаты творческой деятельности. Каждая из них имеет свой предмет и метод правового регулирования. Так, в предмете подотрасли, как право собственности и другие вещные права, входят отношения, опосредующее процесс присвоения материальных благ, и применяется подотраслевой метод представления управомоченному лицу наиболее полной имущественно-распорядительной самостоятельности.

Предмет обязательственного права составляет отношения экономического оборота, опосредующие процесс перемещения материальных благ. Перемещение невозможно без активных действий, в силу этого применяется подотраслевой метод предоставления управомоченному лицу возможности требовать совершения в его пользу определенных активных действий.

Личные неимущественные отношения составляют предмет подотрасли личных неимущественных прав и характеризуются тем, что возникают по поводу неотделимых от личности нематериальных благ. Поэтому правовое регулирование требует использования метода всеобщего запрета.

Наследственное право опосредует переход имущества умершего лица к его наследникам. Используемый метод – универсальное правопреемство на базе общеотраслевого метода юридического равенства сторон.

В предмет другой подотрасли – права на результаты творческой деятельности – входят как личные неимущественные отношения, так и связанные с ними отношения экономического оборота. В силу этого применяется как метод личных неимущественных прав, так и метод обязательственного права.

Особенности отдельных видов общественных отношений, входящих в предмет подотрасли гражданского права, в свою очередь определяют их внутреннюю структурную дифференциацию и обуславливают существование в рамках конкретной подотрасли соответствующих правовых институтов. Так, подотрасль обязательственного права состоит из двух институтов: договорные и внедоговорные обязательства.

ГЛАВА II. СТАТУС ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СИСТЕМЕ МВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В имущественные отношения самостоятельно могут вступать физические и юридические лица. Независимо от того, в какой области деятельности действует та или иная организация, если она признается юридическим лицом, то установленные законом права юридического лица входят составным элементом в компетенцию данной организации¹.

Подразделения органов внутренних дел в соответствии со ст. 48 ГК РФ являются юридическими лицами по следующим основаниям, если:

- имеют обособленное имущество;
- отвечают по своим обязательствам этим имуществом;
- от своего имени приобретают и осуществляют гражданские права;
- несут обязанности;
- могут быть истцом и ответчиком в суде.

Проанализируем деятельность и компетенцию подразделений органов внутренних дел в сфере соответствия вышеназванным признакам юридического лица. Исходя из указанных требований в системе МВД России, помимо самого Министерства внутренних дел Российской Федерации, правами юридического лица обладают министерства внутренних дел по республикам, главные управления (управления) Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, управления (отделы) Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 (в ред. Указов Президента РФ от 03.05.2018 № 190, от 18.07.2018 № 429, от 06.11.2018 № 633) // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления (отделы) Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейных отделов Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур», управлений внутренних дел по административным округам Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве, Четвертого управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, Управления внутренних дел по г. Сочи Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю.

В соответствии п. 22 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации¹ «территориальный орган является юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения; имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки, самостоятельный баланс, лицевые счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации; выступает истцом и ответчиком в суде».

За территориальным органом в целях обеспечения его деятельности закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления здания (строения, сооружения), помещения, оборудование, техника, инвентарь и другое имущество.

В п. 24 указанного положения отмечено, что «имущество, приобретенное территориальным органом по договору или иным основаниям, поступает в его оперативное управление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки предоставляются территориальному органу в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В соответствии с п. 25 положения «Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности территориального органа осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России».

Как известно, юридические лица обладают правоспособностью (в соответствии со ст. 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь

¹ Там же.

гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе (ст. 52 ГК РФ), и нести связанные с этой деятельностью обязанности). Их специальная правоспособность вытекает из целей и задач, predeterminedных законом, а также собственником (учредительными документами). Ее содержание закрепляется ст.ст. 48, 49 ГК РФ, уставом или соответствующими положениями.

В отношении юридических лиц в МВД России необходимо разграничивать предмет их уставной деятельности (охрана общественного порядка, борьба с преступностью и т. д.) и конкретные правомочия по осуществлению этой деятельности. Так купля-продажа не входит в круг уставной деятельности МВД России, однако право осуществлять ими поставки, контрактации (обеспечение материалами, товарами, необходимыми для нужд органов внутренних дел) никто не проверяет. Таким образом, в гражданском обороте правомочия МВД России могут осуществляться несколько шире предмета уставной деятельности (например, осуществление закупок, а также выполнение работ либо оказание услуг для государственных нужд).

В системе МВД России имущественные правомочия юридических лиц различных уровней имеют на практике больше общего, чем различий (т. е. иерархия МВД России не обязывает их иметь различные правомочия. Так, начальник каждого юридического лица в системе МВД России является распорядителем кредитов в пределах утвержденной сметы).

В ст. 123.21 ГК РФ указывается, что учреждение – признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением. Государственные и муниципальные учреждения не отвечают по обязательствам собственников своего имущества. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества. Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основани-

ям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ, т. е. органы внутренних дел не являются собственниками закрепленного за ними имущества. Собственником является государство, субъекты Федерации, муниципальные образования.

Возникновение этих прав на хозяйствование и осуществление ограниченных вещных прав в отношении имущества собственника предопределено существованием таких крупных собственников имущества, как государство, его субъекты, другие собственники, которые не в состоянии непосредственно осуществлять хозяйственную деятельность со всем принадлежащим им имуществом. Для этой цели они обычно создают самостоятельные организации с правами юридических лиц, которые, будучи имущественно обособленными, должны получать особое право на переданное им имущество собственников. Такого рода деятельность осуществляется с помощью категории ограниченных вещных прав.

Вещные права являются одной из правовых форм реализации экономических отношений по владению, пользованию либо распоряжению имуществом. Они дают возможность несобственникам осуществлять хозяйственное или иное использование чужого имущества для удовлетворения своих потребностей (разумеется, с согласия собственника либо по прямому указанию (разрешению) закона). Необходимо отметить, что поскольку соответствующее имущество, составляющее объект вещных прав, уже присвоено собственником, все иные субъекты присвоения могут использовать его лишь в ограниченном объеме, в рамках, разрешенных собственником или законом. Поэтому ограниченные вещные права, в отличие от права собственности, предоставляющего обладателям полную хозяйственную свободу в использовании своего имущества, и называются ограниченными, ибо никогда не могут совпадать с правами и возможностями собственника.

Для такого рода юридических лиц, как подразделения органов внутренних дел МВД России, в гражданском законодательстве разработаны такие категории, как оперативное управление и хозяйственное ведение (ст.ст. 294–300 ГК РФ).

Имущество, закрепленное за органами внутренних дел, находится в их оперативном управлении в связи с тем, что органы внутренних дел являются государственными казенными учреждениями, использующими имущество на данном ограниченном вещном праве, имеющими права владения и пользования им. При этом самостоятельное право распоряжаться закрепленным имуществом у учреждений фактически отсутствует, т. к. в соответствии с п. 4 ст. 298 ГК РФ «Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества».

Учреждениям МВД России ранее позволялось использовать имущество в режиме правомочного хозяйственного ведения и права оперативного управления. Но режим хозяйственного ведения просуществовал около 4-х лет и в системе управления подразделениями МВД России не прижился.

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления составляют особую разновидность ограниченных вещных прав, неизвестную развитому гражданскому законодательству. Это – ограниченные вещные права юридических лиц по хозяйственному и иному использованию имущества собственника. Они призваны оформить имущественную базу для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц – не собственников, что невозможно в обычном, классическом имущественном обороте.

Появление и сохранение этих вещных прав в отечественном правопорядке связано с существованием планово-регулируемой, огосударственной экономики. Государство как собственник основной массы имущества, будучи не в состоянии непосредственно хозяйствовать с принадлежащими ему объектами и одновременно не желая утратить на них право собственности, объективно было вынуждено выпускать в имущественный оборот «самостоятельные» юридические лица – государственные либо муниципальные предприятия и учреждения, закрепляя за ними свое имущество на данном ограниченном вещном праве. С 60-х гг. XX в. это право стало именоваться «правом оперативного управления», а впоследствии в законах о собственности и в ГК РФ было разделено на более широкое по содержанию «право полного хозяйственного ведения», предназначенное для производственных «унитарных предприятий», и более узкое «право оперативного управления» – для государственных казенных, бюджетных и аналогичных им «учреждений».

Участниками действующих рыночных отношений всегда являются собственники, самостоятельно распоряжающиеся своим имуществом, – граждане, включая индивидуальных предпринимателей, товарищества и общества, кооперативы и т. д. Сохранение в нашем имущественном обороте «унитарных предприятий» и «учреждений» – не собственников свидетельствует о его переходном характере, обусловленном, в свою очередь, переходным характером самой экономики, неизбежно, но временно и в модифицированном виде сохраняющей определенные элементы прежней хозяйственной системы. К числу таких элементов относятся и ограниченные вещные права, предусмотренные гл. 19 ГК РФ.

Субъектами прав хозяйственного ведения и оперативного управления могут быть только юридические лица, и притом не любые,

а лишь существующие в специальных организационно-правовых формах – «унитарные предприятия» и «учреждения». Субъектом права хозяйственного ведения по действующему гражданскому законодательству может быть только государственное или муниципальное унитарное предприятие как разновидность коммерческих организаций.

Различие прав хозяйственного ведения и оперативного управления состоит в содержании и «объеме» правомочий, которые они получают от собственника на закрепленное за ними имущество. В соответствии со ст. 294 ГК РФ право хозяйственного ведения – это право государственного или муниципального унитарного предприятия владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законом или иными правовыми актами.

Право хозяйственного ведения, принадлежащее либо предприятию как коммерческой организации, либо учреждению, осуществляющему разрешенную ему собственником предпринимательскую деятельность, в силу этого является более широким, нежели право оперативного управления, которое может принадлежать либо некоммерческим по характеру деятельности учреждениям, либо казенным предприятиям.

В отношении имущества, закрепленного за МВД России, действует право оперативного управления. Согласно ст. 296 ГК РФ учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В соответствии с п. 15 типового положения¹ МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные (в том числе суворовские военные училища, кадетские корпуса), научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, заграничный аппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 (в ред. Указов Президента РФ от 03.05.2018 № 190, от 18.07.2018 № 429, от 06.11.2018 № 633) // СЗ РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

России, имеют в оперативном управлении объекты административного, социально-бытового и хозяйственного назначения.

Казенные учреждения, в соответствии с прямым указанием п. 4 ст. 298 ГК РФ, вообще лишено права распоряжения закрепленным за ними имуществом (в том числе и отчуждения закрепленного за ним имуществом или имущества, полученного по смете), если только речь не идет о денежных средствах, расходуемых им по смете в соответствии с их целевым назначением. Таким образом, учреждение даже с согласия собственника не вправе отчуждать закрепленное за ним как движимое, так и недвижимое имущество собственника. При возникновении такой необходимости оно вправе просить собственника, чтобы он сам (от своего имени) произвел отчуждение принадлежащего ему имущества.

Особенностью правового положения учреждения как финансируемой собственником некоммерческой организации является возможность осуществления им «приносящей доходы» (то есть предпринимательской) деятельности в соответствии с учредительными документами, то есть с закрепленным в них разрешением собственника. Полученные от ведения такой деятельности доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Данное правило закона обосновано на возможности неполного финансирования собственником всех необходимых потребностей созданного им учреждения и вызванной этим необходимости ограниченного участия учреждений – не собственников в имущественном обороте в качестве, близком к роли унитарных предприятий. В связи с реализацией указанной возможности учреждение получает два вида имущества, закрепленных за ним на различном правовом режиме и даже по-разному оформленных.

Одна часть имущества учреждения, полученная им от собственника по смете, находится у него на праве оперативного управления. Другая часть, «заработанная» самим учреждением и учитываемая на отдельном балансе, находится в режиме особого вещного права, прямо не названном законодателем. Однако характер этого права не оставляет сомнений в том, что оно – право хозяйственного ведения. Ведь перечень вещных прав, в отличие от прав обязательственных, является закрытым (п. 1 ст. 216 ГК РФ) и не может включать права, прямо не предусмотренные законом. Соответственно этому к праву учреждения на полученное им таким образом имущество применяются правила, предусмотренные ст. 295 ГК РФ.

Гражданский кодекс Российской Федерации специально оговаривает, что результаты хозяйственного использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управ-

лении, в виде плодов, продукции и доходов, включая имущество, приобретенное учреждением по договорам или иным основаниям, поступают соответственно в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения (п. 2 ст. 299). Из этого правила прямо вытекает, что данные результаты становятся объектом права собственности учредителей предприятий и учреждений, а не самых этих юридических лиц. Ведь имущественной базой для их появления стало имущество собственника-учредителя, находящееся у предприятия или учреждения на ограниченном вещном праве.

Следовательно, учреждение ни при каких условиях не может стать субъектом права собственности, что лишает всякой почвы рассуждения о возможности появления «права собственности трудовых коллективов», «права собственности работников» или их «коллективной собственности» на какую бы то ни было часть имущества предприятия или учреждения, включая и фонды участия в прибыльных или фонды экономического стимулирования. Все это имущество полностью остается объектом права собственности учредителя.

Право хозяйственного ведения или оперативного управления на имущество собственника возникает у учреждения с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, иным правовым актом или решением самого собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ). Таким моментом можно считать дату утверждения баланса предприятия или поступления имущества по смете. Важность этого момента связана с тем, что начиная с него на учреждение переходят обязанности по сохранности соответствующего имущества, закрепленного за ними собственником, и кредиторами. Учредитель-собственник по общему правилу уже не отвечает этим имуществом перед своими кредиторами.

Прекращение этих прав происходит как на общих основаниях прекращения вещных прав, так и в случае правомерного изъятия имущества собственником.

В соответствии со ст. 216 ГК РФ *право оперативного управления*¹ – один из видов ограниченных вещных прав, в рамках которого собственник, сохраняя свой статус, передает имущество созданному им юридическому лицу.

Как и право хозяйственного ведения, данное право:

- а) производно и зависимо от права собственности;
- б) осуществляется в рамках схемы: собственник имущества – правообладатель – третьи лица;
- в) состоит из тех же правомочий, что и право собственности.

¹ Ст. 296 ГК РФ. Право оперативного управления.

Различают право хозяйственного ведения и оперативного управления по трем основным параметрам:

– *по субъектному признаку.*

Субъектами права оперативного управления могут быть только федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъекта РФ, муниципальные казенные предприятия (п. 2 ст. 113 ГК РФ, п. 2 ст. 2 Закона об унитарных предприятиях¹) и любые учреждения (ст. 123.21 ГК РФ). Как видно, это и коммерческие, и некоммерческие организации.

Такое различие в статусе находит отражение в содержании права распоряжения имуществом, закрепленного за казенным предприятием (ст. 297 ГК РФ) и учреждением (ст. 298 ГК РФ);

– *по объектному признаку.*

Если объектом права хозяйственного ведения выступает лишь публичное имущество, то в праве оперативного управления наряду с этим может быть также и имущество, принадлежащее частным лицам (для частных учреждений);

– *по содержанию.*

При формальном совпадении состава правомочий правообладателя в праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления их содержание различается.

Право оперативного управления включает в себя право владения, право пользования и право распоряжения имуществом. Однако в отличие от права хозяйственного ведения право оперативного управления носит более ограниченный характер. Следовательно, и возможности субъекта права оперативного управления по владению, пользованию и распоряжению имуществом, переданным ему собственником, более ограничены по сравнению с возможностями, имеющимися у обладателя права хозяйственного ведения.

Пределы осуществления права оперативного управления устанавливаются не только законом, но и целями деятельности названных юридических лиц, заданиями собственника и назначением имущества.

При передаче имущества в оперативное управление у собственника сохраняется больший объем прав в отношении имущества по сравнению с передачей имущества в хозяйственное ведение. Так, собственник или орган, уполномоченный выступать от его имени, вправе изъять излишнее, неиспользуемое, используемое не по назначению либо приобретенное за счет выделенных им средств имуще-

¹ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: федер. закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

ство казенного предприятия или учреждения и распорядиться им по своему усмотрению (см.: Постановление Президиума ВАС от 5 апреля 2005 г. № 14450/04 (Вестник ВАС. 2005. № 8)). Однако казенные предприятия и учреждения имеют право обращаться с заявлением в суд о признании недействительными актов управомоченных собственником органов об изъятии или распоряжении имуществом, принадлежащим казенным предприятиям или учреждениям на праве оперативного управления. При этом бремя доказывания наличия обстоятельств, содержащихся в п. 2 ст. 296 ГК РФ, возлагается на указанный орган (п. 41 Постановления ВС и ВАС № 6/8).

В статье 298 ГК РФ перечислены основные виды учреждений, осуществляющие деятельность на территории РФ: частное, автономное, бюджетное и казенное. Являясь учреждениями, все они обладают общими и особыми чертами, реализующимися в их деятельности.

Общим для всех видов учреждений является ограничение в части распоряжения имуществом, переданным им собственником или приобретенным на средства собственника. Независимо от вида учреждения обязательным условием осуществления ими распорядительных действий является наличие согласия собственника имущества. Однако виды имущества, в отношении которого требуется получение согласия, различаются:

- для автономного учреждения согласие требуется на распоряжение недвижимым или особо ценным имуществом;

- для бюджетного – только в отношении особо ценного имущества, переданного собственником или приобретенного за счет его средств;

- для казенного учреждения получение согласия собственника является обязательным условием для совершения распорядительных действий в отношении любого переданного ему имущества или имущества, приобретенного за счет средств собственника;

- для частного учреждения необходимость получения согласия не предусмотрена, запрет совершения распорядительных действий в отношении переданного или приобретенного имущества является императивным и действует независимо от наличия согласия собственника.

Второй особенностью правового положения учреждения является возможность осуществления им коммерческой деятельности, т. е. деятельности, направленной на получение доходов, извлечение прибыли. По общему правилу, действующему в отношении всех некоммерческих юридических лиц, осуществление коммерческой деятельности допускается лишь для достижения целей, ради кото-

рых образовано учреждение при условии закрепления соответствующей возможности в его учредительных документах – уставе. Указанное правило действует в отношении всех видов учреждений. Несоблюдение указанных ограничений нередко влечет за собой применение мер ответственности.

Немаловажное место среди особенностей правового статуса учреждения занимает и распределение полученных от его деятельности доходов. Указанная особенность в большей степени характерна лишь для казенного учреждения, поскольку иные виды учреждений вправе самостоятельно распоряжаться полученными ими по результатам деятельности доходами и имуществом, приобретенным на указанные средства. Согласия собственника имущества на распоряжение указанными средствами частному, автономному и бюджетному учреждениям не требуется. Правовой статус казенного учреждения в значительной степени отличается от всех иных, поскольку любые полученные им от своей деятельности средства поступают в бюджет соответствующего уровня и формируют его доходную часть. Казенное учреждение не только лишено возможности самостоятельного распоряжения заработанными средствами, но и права приобретения имущества на такие средства. Любое имущество может быть ему передано исключительно собственником – государством, субъектом РФ или муниципальным образованием.

В соответствии со статьей 295 ГК РФ собственник имущества осуществляет контрольные полномочия не только в отношении передаваемого унитарному предприятию имущества, ему одновременно принадлежит право образования предприятия и определения наиболее важных и значимых аспектов его деятельности. Наряду со специальными правомочиями собственника ему в полной мере присущи и полномочия, характерные для учредителя юридического лица любой организационно-правовой формы, в первую очередь право на получение части прибыли от деятельности предприятия, связанной с использованием предоставленного ему имущества.

Распоряжение имуществом, переданным предприятию на праве хозяйственного ведения, допускается исключительно с согласия собственника данного имущества. Такое согласие оформляется распоряжением уполномоченного органа государственной власти или местного самоуправления.

ГЛАВА III. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ, ЗАКРЕПЛЕННЫМ ЗА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Специфика работы современного руководителя органа внутренних дел как участника имущественных отношений постоянно усложняется, требует применения нетрадиционных методик и рациональности воплощения в практическую деятельность инновационных решений в соответствии с правовыми нормами, а также фундаментальными положениями теории управления социально-экономическими системами.

Управление имущественными отношениями в правоохранительной системе – это область управленческих знаний достаточно традиционная, но в то же время новая для системы подготовки экономистов и управленцев.

Справочно (на август 2018 г.): общее количество недвижимого имущества, используемого МВД России и его территориальными органами, составляет 60,4 тыс. объектов. Общее количество земельных участков, используемых органами внутренних дел и организациями системы МВД России на праве постоянного (бессрочного) пользования, – 9,9 тыс.

Как нами отмечалось ранее, хозяйственная деятельность присуща абсолютно всем организациям. В первую очередь она характерна для предприятий, производящих материальные ценности (промышленность, транспорт и др.), однако она необходима и в органах внутренних дел, так как в последних имеется достаточное качество имущества, создающего материальные условия для выполнения этими подразделениями своих функций. Кроме того, следует иметь в виду, что в МВД России есть некоторое количество предприятий – например ФГУП «ПВС» МВД России, ФГУП «РСУ» МВД России и иные государственные унитарные предприятия (сокращенно – ГУПы).

Хозяйственная деятельность, применительно к органам внутренних дел, рассматривается как деятельность по обеспечению и созданию необходимых материальных условий для нормального их функционирования.

То есть в подразделениях органов внутренних дел, если мы говорим о наличии в них хозяйственной деятельности, должно быть (а на самом деле так и есть) достаточное количество имущества и материальных ценностей. Кроме того, следует иметь в виду, что в системе МВД есть некоторое количество организаций, для которых хозяйственная деятельность является основной (хозяйственные, транспортные, строительные государственные унитарные предприятия). Поэтому наличие закрепленного за организацией имущества – одно из условий наличия ее успешной хозяйственной деятельности.

Для эффективного управления имуществом, закрепленным за подразделениями органов внутренних дел, необходимо в первую очередь определенным образом его классифицировать. Это позволит наладить количественный и качественный его учет, наблюдение за соответствием нуждам и задачам МВД России, разработку мер по наиболее эффективному использованию и хранению, обоснование потребности денежных средств на приобретение, эксплуатацию и содержание.

Подходы.

1. Общеэкономическая классификация.

1. Основные и оборотные средства (последние в МВД называют материальными ценностями).

1.1. Основные средства это:

- предметы, служащие не менее 1 года;
- не меняющие своей натуральной формы и переносящие свою стоимость на выпускающую продукцию частями по мере изнашивания.

В бухучете актив признается основным средством, если его стоимость свыше 40 000 руб. В налоговом учете стоимость приобретения основных средств – более 100 000 руб. (п. 5 ПБУ 6/01, п. 1 ст. 256 НК РФ).

1.2. К оборотным (материальным ценностям) относят:

средства, используемые предприятием для осуществления своей постоянной деятельности, оборотные средства включают в себя производственные запасы предприятия, незавершенное производство, запасы готовой и отгруженной продукции, дебиторскую задолженность, а также наличные деньги в кассе и денежные средства на счетах предприятия, в том числе:

1) предметы, служащие менее одного года, независимо от стоимости;

2) предметы стоимостью менее 50-кратного минимального размера оплаты труда;

3) предметы вещевого имущества личного состава, вооружение и боеприпасы, которые в бухгалтерском учете в стоимостном (суммовом) выражении отражению не подлежат и учитываются на основании специальных уставов, положений и наставлений в количественном выражении (т. н. «палочный» учет).

Учет вооружения и боеприпасов регламентируется приказом МВД России от 12 января 2009 г. № 13 «Об организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения и боеприпасов в органах внутренних дел Российской Федерации»¹.

Так, в смете показываются:

а) общественные здания детских садов и яслей, общеобразовательных школ, высших и средних специальных учебных заведений, магазинов, лечебных учреждений, санаториев и домов отдыха, оздоровительных лагерей, баз отдыха, стадионов, проектных и научно-исследовательских организаций, зданий административного назначения;

б) здания, которые полностью или частично (более 50 %) предназначены под жилье: квартирные дома, общежития, гостиницы и дома гостиничного типа;

в) спортивные сооружения, памятники, дороги и т. п.;

г) линии электропередач, трубопроводы для жидких и газообразных веществ, трансформаторы, трансмиссии и т. п. (сооружения);

д) силовые и рабочие машины, измерительные и регулирующие приборы, лабораторное оборудование, криминалистическая вычислительная и организационная техника, средства связи и т. п.;

е) все виды средств передвижения (транспортные средства), предназначенные для перемещения людей и грузов: авиатехника, легковые, грузовые и специальные автомашины, автобусы, трактора, инженерные машины, мотоциклы, подвижной железнодорожный состав, мотолодки, катера и другие средства перемещения;

ж) механизированный и немеханизированный инструмент, предметы производственного назначения, конторское и хозяйственное имущество, конторская обстановка;

¹ Об организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения и боеприпасов в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12.01.2009 № 13 (ред. от 29.05.2017) // СПС «Консультант-Плюс» по состоянию на июнь 2018 г. (документ опубликован не был).

з) рабочий скот (лошади, в т. ч. и спортивные, волы, олени, ишаки и другие транспортные животные), а также продуктивный и племенной скот, а также служебные собаки;

и) капитальные затраты неинвентарного характера, многолетние насаждения, документация по типовому проектированию; программы, фирмы и пособия на технических носителях, нематериальные активы. К последним относятся права пользования земельными участками, природными ресурсами, патенты, лицензии, «ноу-хау» и т. п. По этой же строке отражается стоимость служебных собак: охранных, розыскных, специальных, ездовых и других.

2. Материальные ценности (отдельно учитываются):

– материалы для специальных целей;

– продукты питания;

– медикаменты и перевязочные материалы;

– хозяйственные материалы и канцелярские принадлежности (в т. ч. стройматериалы);

– топливо и горюче-смазочные материалы;

– прочие материалы;

– запасные части.

Этот перечень не является исчерпывающим. Например, в балансе по исполнению сметы учитывают: малоценные и быстро изнашиваемые предметы; постельные принадлежности; одежда и обувь на складе.

Учреждения, имеющие специальные средства, обязаны ежегодно составлять сметы по каждому виду спецсредств.

Следует обратить внимание, что при заполнении формы необходимо показывать наличие транспорта и животных, содержащихся за счет бюджетных средств по штатной положенности, и отдельно – за счет собственных специальных (внебюджетных) источников.

3. Движимое и недвижимое имущество.

4. По видам материально-технического обеспечения: материально-техническое имущество - материальные ресурсы для производственных целей.

5. Военное имущество – разнообразные виды имущества, положенного по нормам, табелям и штатам.

Оно определяется на:

5.1. Интендантское – вещевое, продовольственное, канцелярское;

5.2. Техническое – вооружение, боеприпасы, транспортные средства, оперативная и криминалистическая техники, средства связи и другие аналогичные ценности.

По статистическим данным (Единая классификация товаров и услуг) включает: общероссийский классификатор продукции и услуг (ОКДП); единую товарную номенклатуру.

Ставилась задача создать единый каталог (в электронной форме) материальных ценностей, необходимых и имеющих в подразделениях органов внутренних дел МВД России.

Материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год.

Обеспечение полиции оружием, боеприпасами, специальными средствами, продовольствием и обеспечение сотрудников полиции вещевым имуществом осуществляются по нормам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Нормы иных видов материально-технического обеспечения полиции устанавливаются Министром внутренних дел РФ.

Используемые полицией земельные участки, а также здания, сооружения, оборудование и другое имущество полиции, созданное (создаваемое) или приобретенное (приобретаемое) за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и иных источников финансирования, являются федеральной собственностью. Земельные участки находятся в постоянном (бессрочном) пользовании, а имущество – в оперативном управлении МВД России.

Субъекты транспортной инфраструктуры предоставляют на безвозмездной основе территориальным органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по обеспечению безопасности граждан и охране общественного порядка, противодействию преступности на железнодорожном, водном, воздушном транспорте и метрополитенах, служебные и подсобные помещения, оборудование, средства и услуги связи. Оборудование помещений мебелью, оргтехникой и средствами связи и обеспечение технической эксплуатации этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) осуществляются за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Органы местного самоуправления обязаны предоставлять в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке. Оборудование помещений мебелью, оргтехникой и средствами связи и обеспечение технической эксплуатации этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) осуществляются за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государствен-

ных (муниципальных) учреждений» в системе тылового обеспечения были образованы федеральные казенные учреждения.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

В своей деятельности все федеральные казенные учреждения руководствуются Конституцией РФ, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в части, касающейся установленной области деятельности.

Правовой статус федерального казенного учреждения, его бюджетные полномочия как получателя бюджетных средств регламентированы БК РФ (ст. 161–162), а особенности создания, реорганизации, изменения типа, ликвидации, отдельные положения правовых отношений в процессе деятельности детализированы в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений») и других нормативных правовых актов Российской Федерации.

Каждое такое учреждение является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, лицевые счета в валюте Российской Федерации, открытые в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства Российской Федерации, обладает закрепленным на праве оперативного управления имуществом, имеет круглую печать установленного образца со своим полным наименованием и изображением Государственного герба Российской Федерации, штампы, бланки со своим полным и (или) сокращенным наименованием, а также символику.

Устав ФКУ должен содержать наименование учреждения с указанием типа «казенное учреждение», сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые

казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, а также сведения о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности.

Федеральное казенное учреждение находится в ведении федерального органа государственной власти, осуществляющего функции и полномочия его учредителя.

Начальник ФКУ назначается на должность и освобождается от должности приказом заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации, ответственного за деятельность ДТ МВД России, по представлению начальника департамента.

Источниками финансового обеспечения ФКУ являются средства федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ФКУ может осуществлять приносящую доход деятельность, если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы от такой деятельности поступают в федеральный бюджет.

ФКУ не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц, размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами. Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты и займы, приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты ему не предоставляются.

Источниками формирования имущества ФКУ является движимое и недвижимое имущество, приобретенное за счет средств федерального бюджета и по иным основаниям, предусмотренным российским законодательством и закрепленное за учреждением на праве оперативного управления.

Имущество казенного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества является Российская Федерация.

Учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества, закрепленного за учреждением, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется, а полученные доходы перечисляются в бюджет.

Земельный участок, необходимый для выполнения казенным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Федеральное казенное учреждение осуществляет полномочия администратора доходов бюджетной системы страны, получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на его содержание и реализацию возложенных на него функций.

Операции с бюджетными средствами ФКУ осуществляет через лицевые счета, открытые ему исключительно в органе Федерального казначейства. Лицевые счета казенных учреждений открываются и ведутся в соответствии с Порядком открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденным приказом.

Порядок кассового обслуживания исполнения федерального бюджета органами Федерального казначейства также утвержден приказом.

В соответствии с концепцией государственного бухгалтерского учета финансовое обеспечение ФКУ осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы в рамках доведенных до него распорядителем бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств; заключение и оплата федеральным казенным учреждением государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится от имени Российской Федерации в пределах, доведенных ему распорядителем лимитов бюджетных обязательств, и с учетом принятых и неисполненных обязательств; нарушение ФКУ данных положений при заключении государственных контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого учреждение находится.

В случае уменьшения ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных ФКУ государственных контрактов, иных договоров, учреждение должно обеспечить согласование новых условий по цене и (или) количеству, объемам товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством России о размещении заказов для государственных нужд. Сторона государственного контракта, иного договора вправе потребовать от федерального казенного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного контракта или иного договора.

Государственные задания для казенного учреждения формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функ-

ции и полномочия учреждения (главный распорядитель бюджетных средств), в соответствии с учредительными документами, предусматривающими основные виды деятельности данного учреждения.

ФКУ вправе в пределах и сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных российским законодательством, выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренные его учредительным документом, в установленных сферах деятельности для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

При осуществлении закупок товаров, работ, услуг федеральные казенные учреждения заключают гражданско-правовые договоры от имени соответствующего публично-правового образования.

Контроль за деятельностью ФКУ осуществляется в порядке, определенном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, путем проведения инспекторских, комплексных и целевых проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности и иных видов деятельности должностными лицами соответствующих федеральных органов исполнительной власти и МВД России.

В целях обеспечения открытости и подотчетности деятельности ФКУ установлена норма, согласно которой государственное (муниципальное) учреждение обязано обеспечить открытость и доступность учредительных документов, в том числе внесенных в них изменений, свидетельства о государственной регистрации, разрешения учредителя о создании государственного учреждения, решения учредителя о назначении его руководителя, положения о филиалах, представительствах ФКУ, плана его финансово-хозяйственной деятельности, составляемого и утверждаемого в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации, годовой бухгалтерской отчетности государственного учреждения, сведений о проведенных в отношении госучреждения контрольных мероприятиях и их результатах, государственного задания на оказание услуг или выполнение работ.

Федеральные казенные учреждения – окружные управления материально-технического снабжения МВД России (далее – ФКУ

ОУМТС) подчиняются непосредственно ДТ МВД России, который определяет объем, количество и качество выполненных ими работ, оказанных услуг и осуществляет оценку их деятельности.

ФКУ ОУМТС являются некоммерческими организациями, созданными в организационно-правовой форме казенных учреждений и находящимися в ведении МВД России как государственные организации.

Учреждение по вопросам своей деятельности осуществляет взаимодействие с территориальными органами МВД России, региональными командованиями округов, соединениями, воинскими частями и территориальными подразделениями федеральной службы войск национальной гвардии, образовательными организациями, научно-исследовательскими, медико-санитарными и санаторно-курортными организациями системы МВД России, а также иными организациями и подразделениями, созданными для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации, прикрепленными в целях снабжения к учреждению в установленном МВД России порядке.

В непосредственном подчинении окружных управлений материально-технического обеспечения находятся склады (базы) хранения ресурсов МВД России.

Основными целями окружных управлений материально-технического снабжения являются:

- централизованное обеспечение материально-техническими средствами, в том числе и в рамках государственного оборонного заказа, приписанных на снабжение подразделений МВД России;

- приемка, хранение и содержание установленных запасов материально-технических средств и обеспечение ими приписанных на снабжение подразделений МВД России согласно штатным расписаниям (штатам), табелям и нормам положенности (довольствия);

- хранение и содержание оперативных запасов материально-технических средств для обеспечения ими снабжаемых подразделений МВД России, привлекаемых к действиям при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах;

- участие в установленном порядке в работе по формированию и выполнению государственного оборонного заказа Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Федеральные казенные учреждения за счет средств федерального бюджета осуществляют нижеследующие определенные виды деятельности.

1. Обеспечение снабжаемых подразделений МВД России материально-техническими средствами.

2. Отпуск материально-технических средств, а также их доставка железнодорожным, автомобильным, воздушным, морским и речным транспортом подразделением, исходя из принципов экономической целесообразности.

3. Организация и проведение ремонта и технического обслуживания стрелкового оружия, оптических приборов, военно-химического и военно-инженерного имущества, приписанных на снабжение подразделений МВД России в установленном порядке.

4. Накопление, обновление, перераспределение, обработка, учет и содержание запасов материально-технических средств, сезонной продукции, а также внетранзитных грузов для снабжаемых подразделений МВД России.

5. Приобретение, учет, хранение, перевозка, уничтожение, отпуск лекарственных средств, деятельность, связанная с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список II, психотропных веществ, внесенных в Список III (приобретение, учет, хранение, перевозка, распределение, отпуск, без права изготовления), в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» .

6. Определение и содержание по заданию Министерства оперативных запасов материально-технических средств для обеспечения деятельности подразделений МВД России при чрезвычайных обстоятельствах, для решения задач в этих условиях, а при необходимости – организация временных складов и перераспределение запасов материально-технических средств по согласованию с ДТ МВД России.

7. Выполнение планов снабжения приписанных подразделений МВД России материально-техническими средствами и контроль за состоянием их обеспеченности по номенклатуре и формам, установленным МВД России.

8. Определение мобилизационной потребности в материально-технических средствах, подлежащих содержанию в неприкосновенном запасе подразделений МВД России и мобилизационном резерве на складах и базах поставщиков, согласно штатным расписаниям, табелям и нормам снабжения на военное время. Планирование создания, накопления, освежения и перераспределения запасов материально-технических средств в установленных объемах.

9. Организация и проведение мероприятий по уничтожению табельного вооружения и боеприпасов, хранящихся в учреждении и приписанных на снабжение подразделениям МВД России, в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Министерства.

10. Ведение в установленном порядке номерного учета табельного оружия, учета качественного состояния боеприпасов и оружия (оптических приборов), находящихся на хранении в учреждении.

11. Осуществление в установленном порядке приемки и контроля качества материально-технических средств, поступающих на снабжение.

12. Содержание, эксплуатация и технический контроль зданий, сооружений, инженерных коммуникаций, оборудования, машин и механизмов учреждения, в частности путем заключения договоров на оказание коммунальных и эксплуатационных услуг.

13. Обеспечение и совершенствование системы охраны и обороны учреждения, пропускного режима, пожарной безопасности.

14. Проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, эксплуатацией средств защиты информации, а также с реализацией мероприятий по защите государственной тайны.

15. Размещение государственных заказов и заключение государственных контрактов.

ГЛАВА IV. ОРГАНИЗАЦИЯ ДОГОВОРНОЙ РАБОТЫ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. КОМПЕТЕНЦИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОРГАНИЗАЦИИ И ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОГОВОРОВ ДЛЯ НУЖД ОВД. ВИДЫ ДОГОВОРОВ

Сделка, заключаемая для нужд органов внутренних дел, – это договоренность между двумя или несколькими сторонами на поставку товаров, работ или услуг в соответствии с условиями, которые были обговорены между сторонами заранее.

Коммерческие сделки делятся на основные и вспомогательные.

К первым можно отнести те сделки, которые связаны с куплей-продажей товаров, научно-технической информацией (патенты, лицензии и т. д.) и технических услуг (внедрение новых технологий, содействие при строительстве уникальных объектов и т. д.), с арендой производственных объектов, товаров, работ и услуг и организацией международного туризма.

Вспомогательными сделками считают соглашения, связанные с передачей товаров, работ и услуг от продавцов к покупателю, в том числе с международными перевозками, страхованием, складированием, переработкой и хранением грузов, а также с проведением расчетов между сторонами (банковскими операциями).

Бартерными, или компенсационными, являются сделки, осуществляемые без привлечения денежных средств в наличном или безналичном виде, а точнее – на основе прямого товарообмена. Бартерные сделки характерны для недостаточно развитого рынка. В промышленно развитых странах с рыночной экономикой бартерные сделки носят вспомогательный, второстепенный характер. В России же бартер играет существенную роль в связи со сбоями в системе финансов и снабжения, включая и инфляционные процессы.

Коммерческие сделки в международной практике заключаются напрямую с производителем или через посредника.

Прямые торговые сделки между потребителями и производителями товаров, работ, услуг обеспечивают значительные преимущества, а именно:

- 1) покупатель получает именно тот товар, который ему необходим;
- 2) связи между продавцами и покупателем устанавливаются на стадии научно-исследовательских или проектных работ, что позволяет вовремя вносить коррективы в условия сделки;
- 3) покупатель расширяет свои деловые связи, входя в контакт с фирмами, которые участвуют в проекте или являются поставщиками главного продавца, что часто имеет место при выполнении сложных заказов (создании уникальных машин и механизмов, строительстве многопрофильных объектов и т. д.);
- 4) прямые связи чаще всего перерастают в долговременное сотрудничество или совместное производство;
- 5) прямые связи облегчают эксплуатацию оборудования, организацию гарантийного и послегарантийного обслуживания.

Однако при таком ведении дел покупатель берет на себя перевозку, хранение, страхование грузов, осуществление таможенных формальностей, банковских расчетов и других операций. Поэтому покупатели зачастую предпочитают пользоваться услугами квалифицированного и опытного посредника.

Торговые посредники, извлекая прибыль от закупочной цены и реализации или за счет комиссионного вознаграждения, которое выплачивает продавец либо покупатель, избавляют продавца от необходимости создавать сбытовую сеть, которая требует крупных инвестиций в рекламу, транспорт, складские хозяйства и т. д.

Посредники оказывают производителям и покупателям множество услуг – от поиска партнера и заключения контракта до послегарантийного обслуживания, включая поставку, монтаж, наладку, испытания, запуск в работу оборудования.

При проведении коммерческой сделки изначально необходимо найти контрагента, затем подготовиться к подписанию контракта купли-продажи, после – заключить контракт и последнее обсудить осуществление условий контракта.

Например, российское предприятие МВД России решило закупить оборудование за рубежом.

Для этого необходимо установить поставщиков, затем решить порядок оплаты (за наличные деньги, за счет кредита, в обмен на часть продукции, за счет реализации другого экспортного товара).

Затем подготавливают технико-экономическое задание, где указываются все необходимые параметры оборудования (произ-

водительность, номенклатура готового продукта, инженерное обеспечение и т. д.), а также обговаривают порядок оплаты, условия поставки, сроки выполнения заказа и т. д.

Каждому предполагаемому партнеру направляется письмо с технико-экономическим заданием и указанием срока. Если по истечении введенного срока предложение останется без ответа, тогда следует считать, что он не желает участвовать в сделке. Если же кто-то из партнеров откликнулся на предложение, тогда можно приступать к заключению сделки, уточнив предварительно технические решения, гарантии качества, способ доставки и т. д., главным вопросом являются порядок платежей, так как от платежей зависит точная цена контракта.

При закупках оборудования на валюту важно учесть, что цена на это оборудование поддерживается государством на фиксированном заниженном уровне за счет госдотаций.

При подписании контракта стороны согласуют текст статей и парафируют контракт постатейно либо по листам текста, окончательно определяют цену сделки с учетом различных скидок в зависимости от величины заказа, условий платежа и доставки, гарантий и т. п.

Согласованный контракт подписывают два уполномоченных лица.

С момента вступления контракта в силу начинается этап его реализации, который включает деловую переписку, банковские операции, заключение соглашений с фирмами, обеспечивающими транспортировку, страхование, получение лицензий на ввоз и вывоз и т. д.

Для установки оборудования продавец должен передать необходимую документацию и чертежи. Запуск оборудования производится в сроки, устанавливаемые контрактом, и оформляется специальным актом. Если в контракте предусмотрены сроки гарантийного обслуживания, тогда оформляется еще один окончательный документ, который свидетельствует об исполнении обязательств участниками сделки.

§ 2. ЮРИДИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ ДЛЯ НУЖД ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Решая сложные задачи ресурсного обеспечения деятельности органов внутренних дел в условиях становления рынка, руководители МВД России применяют различные гражданско-правовые способы эффективного, рационального использования закрепительного за ними имущества, приобретая дополнительные материальные

и технические средства, необходимые для выполнения основных функций МВД и решения, стоящих перед ним задач.

Руководители органов внутренних дел должны применять различные гражданско-правовые способы эффективного, рационального использования имущества, включая денежные средства, при приобретении материальных и технических средств, необходимых для выполнения основных функций МВД России, и решения стоящих перед ним задач. Базовыми различиями в деятельности руководителей государственных казенных учреждений от руководителей юридических лиц (других организационно-правовых форм) являются условия финансового обеспечения и объем полномочий по распоряжению имуществом, находящимся на балансе учреждения, в т. ч. денежными средствами. Так, руководитель казенного учреждения должен действовать в рамках доведенных до него лимитов бюджетных обязательств и в соответствии с утвержденной для них сметой доходов и расходов.

Особенно это относится к работе, связанной с заключением гражданско-правовых сделок и договоров которую осуществляют тыловые и правовые подразделения. Общие теоретические знания гражданско-правовых институтов, таких как сделки и договорные обязательства, должны помогать руководителям вообще и руководителям подразделений тыла в частности.

В соответствии со ст. 153 Гражданского кодекса Российской Федерации сделка это действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей¹.

Сделка, заключаемая для нужд органов внутренних дел, – это действия между двумя или несколькими правоспособными субъектами на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, выраженных в различно-правовых формах. Так, сделки классифицируются по различным основаниям, например по субъектному составу они подразделяются на односторонние и двусторонние.

Односторонней считается сделка, для совершения которой достаточно выражения воли одной стороны (п. 1 ст. 154 ГК), не требуют чьего-либо согласия и совершаются одним лицом. К числу односторонних сделок можно отнести такие действия, как выдача доверенности, отзыв доверенности, объявление торгов (конкурсов),

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. 5 декабря. № 32. Ст. 3301.

акт выбора предмета исполнения в альтернативном обязательстве, акт одностороннего изменения или расторжения договора, представление в банк платежного поручения и др.

Права по односторонней сделке могут возникать как у лица, совершившего сделку, так и у третьих лиц, к интересу которых сделка совершена. Возникновение обязанности у третьего лица вследствие действий только одного субъекта противоречило бы общим установлениям права, поскольку право лица на действия других лиц может возникнуть либо на возмездной основе, либо с согласия другого лица. В связи с этим законом установлено, что обязанным по односторонней сделке является лицо, совершившее сделку. Односторонняя сделка может породить юридические обязанности для других лиц, не участвующих в данной сделке, только в случаях, установленных законом или соглашением с этими лицами (ст. 155 ГК).

Поэтому при выдаче доверенностей руководитель должен знать основные требования, предъявляемые к данному документу, а именно: указание даты ее выдачи является обязательным ее условием, иначе такая доверенность является недействительной. Также необходимо четко прописывать полномочия представителя, поскольку, как показывает практика, пренебрежительное отношение к оформлению полномочий представителей организаций нередко приводит к заключению гражданско-правовых договоров лицами, неуполномоченными на их подписание. Впоследствии такие договоры могут быть признаны недействительными или незаключенными.

Сделки, для совершения которых требуется согласование воли двух и более лиц, являются двух- и многосторонними. Такие сделки именуются договорами.

Договоры также классифицируются по различным признакам, однако для характеристики договоров как разновидностей сделок следует обратить внимание на деление договоров на возмездные и безвозмездные. Возмездным признается договор, по которому сторона должна получать плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей по договору (ст. 423 ГК РФ). По общему правилу любой договор предполагается возмездным, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов, существа и содержания договора. Это означает, что даже если договором оплата не предусмотрена, то при отсутствии указаний закона на безвозмездность договора лицо вправе требовать плату за исполнение своих обязанностей. Это обусловлено тем, что при заключении гражданско-правовых договоров с участием органов внутренних дел основная их масса является возмездными договорами, а следовательно, вопрос о цене договора является важным.

В соответствии с ГК РФ учреждения, за которыми закреплено имущество на праве оперативного управления, имеют ограничения по распоряжению им. Подобное имущество, как правило, нельзя обременять какими-либо способами, т. е. сдавать в аренду, закладывать, вносить в качестве вклада в создаваемые организации и т. д. Одной из сделок, заключаемых органами внутренних дел, являются договоры аренды. Однако становиться арендодателями они не могут (происходит временное отчуждение имущества). Но они вправе становиться арендаторами, заключать договоры аренды движимого и недвижимого имущества (в пределах средств, выделяемых им по смете). В настоящее время действует Указ Президента РФ от 21 апреля 1996 г. № 572 «О передаче в оперативное управление МВД РФ арендуемых зданий, сооружений и помещений»¹.

В случае необходимости распоряжения имуществом руководителем казенного учреждения обязан запрашивать согласие собственника имущества (органа, выполняющего функции собственника имущества) на распоряжение любым имуществом учреждения. Руководители учреждений обязаны запрашивать такое согласие только в отношении отдельных видов имущества. В частности, руководитель учреждения должен получить согласие на распоряжение особо ценным движимым имуществом и всем недвижимым имуществом.

Для всех договоров гражданским законодательством предусмотрено требование о наличии существенных условий, к которым законодатель относит: предмет договора; условия, которые предусмотрены законом как существенные; условия, являющиеся типичными для данного договора; условия, по которым стороны достигли соглашения.

Предмет договора выражается в действиях каждой из сторон соглашения. В случае несогласования сторонами предмета договора сделка будет считаться незаключенной. Так, при заключении контракта на поставку (закупку) форменной одежды, спецсредств и т. п. важным элементом предмета договора является качество, количество и ассортимент товара. Товар должен соответствовать обязательным требованиям законодательства, если таковые существуют. Сертификат является оптимальным документальным подтверждением качества товара. Его необходимо также предварительно запросить у контрагента и это условие можно прописать в техническом задании.

Предметом договора по выполнению работ (подряда) является материальный результат, связанный с созданием новой вещи, ее

¹ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 3412.

изменением, например, ремонт помещений, изменение планировки. В отличие от договора от договора подряда другие договоры следует считать договорами по оказанию услуг к которым могут применяться общие положения о договорах по выполнению работ.

Следующей неотъемлемой частью договора является условие о его цене. Цена для определенного ряда договоров является первоочередным условием (договор продажи недвижимости, продажи предприятия, розничной купли-продажи). Если в данном виде сделки отсутствует цена договора, то такой договор считается незаключенным. Зачастую цена в договоре имеет денежное выражение. В случае закрепления цены в виде конкретной денежной суммы, во избежание фальсификаций ее следует указывать прописью, а не цифрами. При необходимости указать сумму и цифрами, и прописью, важно следить, чтобы их значения совпадали: в законодательстве не прописано правило, согласно которому приоритетнее то или иное ее выражение в случае их несовпадения. Если цена указана в денежном эквиваленте, необходимо определить валюту такой цены, она может быть выражена в рублях, в иностранной валюте, а также в условных денежных единицах.

Следует помнить, если сделка подлежит обложению НДС, в договоре необходимо указать, включена или нет в цену договора сумма НДС. В итоге договор должен включать в себя сведения о том, что входит в его стоимость, а что – нет, какая из сторон несет расходы по договору и возмещаются ли они другой стороной.

Договор должен содержать данные о порядке оплаты, в какой момент и в какой форме она происходит. Исходя из соображений сторон, договор может включать частичную или стопроцентную предоплату, оплату частями по результатам выполнения определенных условий или оплату по итогам исполнения договора.

Если специфика договора предусматривает определенный срок выполнения каких-либо работ (например, поставка, подряд), то подобные условия требуют максимальной конкретизации и четкости. Если для поставки допускается указание периода поставки, то для договора подряда (например, текущего ремонта помещений) необходимо указывать дату начала и дату окончания работ. Кроме того, допускается указание промежуточных сроков исполнения договора, которые будут привязаны к исполнению договора в части и оплаты за выполненную работу или поставку. Указание конкретных сроков позволяет избежать споров при доказательстве факта нарушения данных условий одной из сторон. При заключении договора, предполагающего длительные правоотношения (например, аренда), необходимо указать общий срок его действия, а также пред-

усмотреть возможность и условия его продления. При этом в договоре аренды, если срок составляет более одного года, он подлежит государственной регистрации как обременение прав собственника.

Односторонний отказ от исполнения обязательства не допускается по общему правилу, однако соглашением сторон разрешается прописать иное. В договоре допускается возможность одностороннего отказа, однако формулировки должны быть подобраны максимально конкретно. Четкое, прописанное обоснование отказа от договора позволит избежать судебных споров¹.

Для гарантии безопасности в случае неисполнения контрагентом своих обязательств в договоре необходимо прописать меры по его обеспечению. В договоре или отдельном соглашении следует предусмотреть, что исполнение договора обеспечивается неустойкой, залогом, удержанием имущества должника, поручительством, задатком или банковской гарантией. Это предусматривает применение к должнику дополнительных санкций, если им не соблюдены условия договора, а также возможность потребовать исполнения сделки третьими лицами.

В случае прописанного в договоре претензионного (досудебного) порядка урегулирования спора необходимо предъявить письменную претензию должнику до обращения в суд. Если претензионный порядок спора не соблюден, то арбитражный суд данный спор рассматривать не будет. В условиях о претензионном порядке разрешения споров следует указать адрес, по которому должна направляться претензия. Это может быть как почтовый, так и электронный адрес.

Основным документом, оформляющим коммерческую сделку, является контракт, который определяет условия реализации сделки, порядок его исполнения и ответственность сторон.

В контракте купли-продажи обязательно должны отмечаться такие условия: предмет и объем поставки; способы установления качества и количества товара; срок, место и условия поставки; цена контракта; условия платежа и наименование валюты платежа; порядок сдачи и приемки товара; гарантии поставки и штрафные либо поощрительные санкции; арбитраж в случаях разногласия сторон; обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажорные обстоятельства); юридические адреса и другие реквизиты сторон.

Кроме того, в контракте должны найти отражение порядок возмещения убытков, принцип освобождения от ответственности (при

¹ Соменков С. А. Расторжение договора в одностороннем порядке // Государство и право. 2000. № 4. С. 43.

передаче права собственника), порядок приостановки или расторжения контракта.

Контракт не может предусматривать все возможные вопросы и ситуации, которые возникают при реализации сделки, но чем тщательнее будет составлен и проработан этот документ, тем больше вероятность того, что его условия будут выполнены качественно и в срок.

Образцовая структура контракта купли-продажи:

Преамбула должна содержать общие сведения о сделке (полные юридические названия сторон), термины, которые использованы в контракте, их значение, наименование и номер контракта, дату и место его заключения.

В пункте, оговаривающем предмет контракта, указывают наименование товара и определяют основные качественные и количественные характеристики. Если товар включает в себя различные составляющие (например, в контрактах на строительство объектов или техническое содействие), то их можно перечислить в специальных приложениях, которые будут являться неотъемлемой частью контракта.

В пункте, устанавливающим количество товара, регламентируют единицы (штуки, кубические метры, тонны и т. д.) и порядок определения количества. В контракте может быть указан общий объем поставки, твердо фиксированный (например, 1 000 м³) либо ограниченный определенными рамками (например, +1,5 %), или объем партий, поставляемых в установленный отрезок времени в соответствии с графиком (например, ежеквартально по 5 тыс. тонн). Если в странах продавца и покупателя используются разные системы мер, лучше определить объем поставки в системах мер обеих стран. Очень важна оговорка об упаковке товара (различают два вида поставки товара: брутто – с учетом упаковки и нетто – без учета упаковки).

Пункт, определяющий качество товара, устанавливает метод и процедуру контроля качества.

Практикуют следующие основные методы контроля качества:

- 1) по стандарту страны покупателя или продавца;
- 2) по техническим условиям, когда нет стандартов, или выдвинуты специальные требования к качеству товара (технические условия могут быть разработаны покупателем, либо предложены продавцом);
- 3) по спецификации, содержащейся в контракте;
- 4) по образцу, подтвержденному заинтересованными сторонами;
- 5) по содержанию отдельных веществ в товаре (в этом случае определяется минимальное или максимальное процентное содержание компонента в товаре, например, содержание металла в руде).

Кроме того, существует метод, при котором товар принимают в том виде, в котором он поставлен, т. е. продавец не несет ответственности за качество товара. Процедура контроля качества товара согласуется сторонами и определяется место (страна покупателя или продавца, граница) и контролирующий орган (лаборатория продавца, покупателя или третьей стороны).

Перед поставкой товара необходимо установить оплату за транспортировку, так как данных расценок зависит точная сумма сделки, а также риски (порча, гибель).

В мировой практике зачастую применяются следующие условия поставки: с завода (склада) продавца («франко-склад»), когда продавец не несет ответственности за транспортировку товаров к покупателю и не оплачивает ее; «франко-склад» покупателя, когда покупатель не несет ответственности за доставку товара продавцом и не оплачивает транспортные и другие расходы; FOB, когда продавец доставляет товар за свой счет на борт судна, зафрахтованного покупателем, в устанавливаемый контрактом порт с вручением коносамента (документа о погрузке) покупателю; после доставки товара право переходит полностью к покупателю (риски, дальнейшие расходы); CIF (стоимость, страхование, фрахт, порт страны покупателя), когда продавец оплачивает все расходы, связанные с фрахтованием судна, погрузкой, транспортировкой и страхованием товара до согласованного порта страны покупателя; покупателю вручают коносамент, страховой полис, а право собственника переходит к покупателю в момент пересечения грузом поручней судна, в момент погрузки.

Цену при условии FOB обычно считают экспортной, а при условии CIF – импортной.

Пункт, определяющий срок и дату поставки, фиксирует момент, когда товар переходит в собственность покупателя или лица, им уполномоченного (экспедитора, перевозчика). Чаще всего указывают конкретную дату или период (календарный месяц или квартал, промежуток между датами) поставки, либо дату вступления контракта в силу, либо дату открытия аккредитива или оплаты счета и т. д.

Контрактом может быть оговорена досрочная поставка товара с согласия покупателя. Дату поставки определяет специальный документ, который оформляется сторонами. Таким документом может быть коносамент, авиа или железнодорожная накладная, приемо-сдаточный акт и т. п.

Цену контракта обычно определяют для количественной единицы (или для определённого числа единиц) или для весовой единицы. Цена назначается для каждой единицы разнородного товара.

Разделяются цены на твердые (такие цены не подлежат изменению, пока не истечет срок действия контракта), подвижные, когда при подписании контракта договариваются о том, что в случае, если цена на рынке повысится или понизится, то соответственно поменяется цена контракта (при этом обязательно учитывается источник информации о колебаниях цен), и скользящие, определяемые в момент исполнения контракта с учётом издержек (в этом случае фиксируется базисная цена с оговоркой о применении метода расчета доплаты к базисной цене). При определении уровня цены необходимо учитывать расчеты затрат и опубликованные цены (справочные цены, биржевые котировки, цены на аукционах, цены фактических сделок, цены крупных фирм) и добиваться предоставления скидок за количество, за оборот в течение определенного срока (бонусной, экспортной, сезонной), за продажу оборудования, бывшего в употреблении, и т. д., а также оговаривать премиальные и штрафные выплаты, связанные с улучшением (ухудшением) качества товара, срочность исполнения заказа и т. п. Этим же пунктом определяется валюта платежа (валюта продавца, покупателя или иная).

Контракт должен устанавливать конкретные сроки и виды платежей (наличный платеж, платеж с авансом, платеж в кредит или комбинация всех трех способов).

Обязательным элементом контрактов, особенно международных, является статья, устанавливающая форму расчетов. В международной торговле для прямых расчетов практически не применяются наличные деньги, а используются инкассовые и аккредитивные расчеты. К инкассовым относятся те формы расчета, когда продавец передает поручения своему банку на получение от покупателя суммы платежей при предъявлении соответствующих товарных документов. При аккредитивной форме расчета используется обязательство банка произвести по указанию и за счет покупателя платеж продавцу на сумму стоимости поставленного товара против предъявленных банку продавцом документов.

Существуют следующие виды аккредитивов:

- подтвержденный,
- неподтвержденный,
- отзывной,
- безотзывной,
- делимый,
- неделимый.

Подтвержденный аккредитив – когда банк, где открыт данный аккредитив, должен выплатить всю необходимую сумму независи-

мо от возмещения банком покупателя, открывшего аккредитив, указанной суммы платежа;

неподтвержденный – банк продавца извещает его об открытии аккредитива, но выплачивает сумму платежа только при получении ее из банка покупателя; отзывной – банк может изменить либо аннулировать свои обязательства;

безотзывной – если уже открыт аккредитив продавцу, тогда обязательство не может быть изменено без его согласия;

делимый – когда после каждой поставки товара продавцу выплачивается определенная сумма;

неделимый – когда выплачивается вся сумма продавцу после выполнения всех обязательств по контракту с его стороны.

Продавец обычно добивается открытия подтвержденного, безотзывного или делимого аккредитива.

Пункт о рекламациях определяет порядок предъявления претензий любой из сторон, участвующих в сделке, при невыполнении условий контракта. Он регламентирует процедуру определения несоответствия (качества, сроков и т. д.), формы документов (акт, заключение), сроки предъявления претензий и санкций к виновной стороне.

Пункт о гарантиях устанавливает ответственность продавца за качество товара в определенный гарантийный период (12 месяцев после акта приемки, 18 месяцев от даты поставки и т. д.), также важно предусмотреть, чтобы поставили комплект запасных частей и возможность обслуживания оборудования в послегарантийный период за отдельную плату или услуги.

В пункте, перечисляющим обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор), нужно как можно полнее определить не зависящие от сторон и способные изменить срок реализации контракта или вообще прекратить его обстоятельства, за которые стороны не несут ответственности. К таким обстоятельствам обычно относят аварии, стихийные бедствия, эмбарго, другие законодательные запреты и т. п. В контракте должна быть названа организация, которая засвидетельствует наступление таких обстоятельств и подтвердит это документом. Обычно в этой роли выступают торговые палаты стран – участников сделки.

В контракт также включают пункт об арбитраже, определяющий порядок разрешения споров, которые не могут быть урегулированы участниками сделки. Чаще всего споры разрешают арбитражные комиссии, создаваемые при торговых палатах, торговых биржах, или арбитражная комиссия при Международной торговой палате.

Руководитель организации самостоятельно принимает решение о заключении различных договоров. Необходимо помнить: юридическую силу имеет только письменная форма договора. Чтобы избежать рисков и разногласий, следует все важные условия прописать в тексте договора. Соблюдение вышеперечисленных рекомендаций будет способствовать снижению рисков заключения договора с недобросовестными контрагентами и, в итоге, минимизировать дополнительные расходы, а также поможет избежать судебных разбирательств.

ГЛАВА V. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ ПРИЧИНЕНИИ ВРЕДА

§ 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА

Ответственность служит необходимым компонентом права, любой его отрасли. Без средств принуждения, к которым принадлежит ответственность, право утрачивает свои регулирующие свойства.

Хозяйственная практика свидетельствует о том, что существующий в частном праве механизм ответственности остается малоэффективным. Ответственность в ее нынешнем виде не оказывает заметного влияния на состояние дел в торговом обороте и других сферах предпринимательства. Причиной такого положения служат просчеты в законодательном регулировании ответственности и в организации ее применения. Неудовлетворительным состоянием ответственности во многом объясняется сохраняющийся в стране развал хозяйственных связей, запредельно низкий уровень договорной дисциплины.

Между тем в повышении точности исполнения обязательств, обеспечиваемой на основе ответственности, содержатся существенные резервы экономического роста. Только за счет строгого выполнения договоров можно без дополнительных инвестиций и иностранных займов значительно нарастить объемы внутреннего валового продукта, внутренней и внешней торговли. Правовая ответственность помогает экономике. Воспитываемая правопорядком должная добросовестность и точность в хозяйственных отношениях сами становятся источником прибыли.

Проблематика ответственности – одна из наиболее запутанных в теоретическом плане. Реальные проблемы ответственности общая теория права подменяет псевдопроблемами моральной или «пози-

тивной» ответственности. Теоретиками права предлагается трактовка ответственности как санкции правовой нормы, согласно которой каждая норма якобы состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции. Хотя в гражданском законодательстве последнего столетия невозможно отыскать норм, построенных подобным образом, это надуманное утверждение переписывается из книги в книгу.

Сложился общий порядок построения отраслей законодательства. В любом кодексе (кроме УК РФ и КоАП РФ) можно выделить нормы о круге субъектов соответствующей отрасли права, массив устанавливаемых правил их действий и раздел о мерах ответственности за нарушение нормативных установлений. Таким образом, санкций у каждой отдельной нормы права не существует, они являются общими для всей отрасли права. Данные правила кодифицирования отраслей законодательства неосновательно переносятся на структуру норм и приписываются каждой отдельной норме права. В результате проблематика ответственности оказывается утопленной в подобных искусственных построениях.

Ответственность, применяемая в торгово-предпринимательских отношениях, устанавливается различными отраслями законодательства: гражданским, административным, налоговым, таможенным, уголовным и др. Отраслевые меры ответственности призваны оказывать воздействие на разные стороны коммерческой деятельности. Все они заслуживают внимания. Однако поскольку коммерческое право является подотраслью гражданского права, то первоочередного рассмотрения требуют меры гражданско-правовой ответственности, применяемые в торговом обороте.

Гражданско-правовая ответственность состоит в претерпевании субъектом неблагоприятных имущественных последствий в связи с допущенным неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, нарушением прав и законных интересов другого лица. Обязательным признаком юридической ответственности является возможность опоры на механизм государственного принуждения при ее применении.

Для понимания сущности ответственности и эффективного использования ее возможностей важно выявить функции, которые она выполняет. Анализ функций юридических объектов является одним из необходимых аспектов системно-деятельностного изучения права.

В правовой литературе описаны следующие функции ответственности:

– компенсационная, состоящая в восстановлении потерпевшему понесенных им потерь;

– предупредительная, заключающаяся в предостережении должника и других субъектов от совершения нарушений;

– стимулирующая, которая предполагает побуждение, подталкивание должника к устранению допущенного нарушения и к реальному исполнению обязательства;

– информационная, состоящая в анализе данных о видах совершенных нарушений, их динамике, взысканных за нарушения суммах убытков и неустоек и использование этих данных для разработки мер по устранению причин нарушений и предупреждению потерь.

Реализуются названные функции пока неудовлетворительно. Юридическая наука, обозначив функции ответственности, не дает рекомендаций о способах их осуществления. Между тем функции правовых средств, к которым относится имущественная ответственность, проявляются не сами по себе, а в результате целенаправленных действий людей. Поэтому важно разрабатывать методики реализации функций ответственности и обучать юристов и управленческий персонал фирм их использованию.

Повышение роли ответственности, ее воздействующего эффекта зависит от полноты осуществления присущих ей функций. Совершенно недопустимо выдвигать на первый план лишь какую-то одну из функций, например компенсационную. Пока не будет обеспечиваться осуществление каждой свойственной ответственности функции, до этого не будет реализовываться потенциал ответственности как одного из главных средств правового воздействия на торгово-предпринимательскую деятельность.

К примеру, значительный вред государству и предпринимателям наносит игнорирование информационной функции ответственности. До сих пор в стране не налажены учет и анализ данных о видах и динамике нарушений договорных обязательств, числе случаев применения ответственности и размерах взыскиваемых сумм убытков и неустоек. Вследствие этого остаются без реагирования массовые нарушения договоров.

Между тем учет информации о применении мер ответственности и создание открытого доступа к этим данным способны оказать не меньший предупредительный эффект, чем само взыскание сумм с должников. В России постоянно растет число дел в арбитражных судах, тогда как в развитых странах такого роста нет. Там предприниматели стремятся не доводить конфликты до суда, поскольку информация о допущенных нарушениях и взысканных судом суммах влияет на деловую репутацию, сказывается на ходе бизнеса. Информационная функция ответственности одновременно содействует конкуренции.

Понимание и использование функциональных возможностей ответственности представляет собой практическую задачу для предпринимателей и юристов.

Применение ответственности вследствие причинения вреда характеризуется следующими особенностями:

1) она ответственность носит имущественный характер. Даже когда возмещается ущерб, нанесенный деловой репутации, то делается это путем оценки ущерба в денежном выражении;

2) ответственность применяется всегда по инициативе, по усмотрению потерпевшей стороны. Возможность самостоятельного распоряжения лицом принадлежащими ему правами означает также самостоятельное решение вопроса о применении ответственности. Механизм ответственности приводится в движение усилиями самого потерпевшего. Суд лишь удовлетворяет требование истца о применении к неисправному должнику мер ответственности, а служба судебных приставов исполняет принесенное истцом судебное решение;

3) это ответственность, которую один субъект несет перед другим равноправным субъектом, а не перед государством, как в публичных отношениях (за исключением конфискационных мер ответственности).

Следует различать основания (или источники) ответственности и условия применения ответственности. Основаниями ответственности служат устанавливающие ее закон или договор. Это специфика торгового и гражданского оборота. Поскольку субъекты своими соглашениями устанавливают взаимные права и обязанности, они могут в договорах также предусматривать имущественную ответственность за их нарушение. Поэтому будет неверным говорить об ответственности лишь как о предусмотренных законом санкциях.

Ответственность может вводиться договором за нарушение прав и обязанностей, установленных законом и иными правовыми актами и входящих в содержание договора в качестве его подразумеваемых условий. К примеру, ст. 456 ГК РФ предусматривает обязанность продавца передать покупателю документ, удостоверяющий качество товара. Специальная ответственность за непредставление продавцом такого документа законом не установлена. Однако стороны могут предусмотреть в договоре неустойку или штраф за передачу документа.

ГК РФ закрепляет широкие возможности субъектов по договорному регулированию ответственности. Стороны вправе устанавливать в договоре специальную ответственность за нарушение как императивных, так и диспозитивных положений закона. Они могут своим соглашением увеличивать размеры ответственности по

сравнению с предусмотренными законом. Ограничение этого права установлено лишь для отдельных видов обязательств, в частности в отношении ответственности по договору перевозки. По усмотрению сторон определяется соотношение неустойки и убытков (ст. 394 ГК РФ), если это соотношение не установлено законом. Субъектам предоставлена возможность уменьшать в договоре ряд основных видов ответственности, установленных законом, в частности убытков, процентов за нарушение денежных обязательств.

В гражданском праве можно выделить четыре основных вида ответственности.

В качестве первого вида ответственности должна быть названа обязанность должника возместить убытки, причиненные нарушением. Возмещение убытков служит общей мерой ответственности, применяемой за любые нарушения, если в законе или в договоре не предусмотрено изъятий.

Убытки складываются из трех составляющих, которые указаны в ст. 15 ГК РФ. Это:

- расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Данное правило корреспондирует с п. 7.4.3 Принципов международных коммерческих договоров (Принципов УНИДРУА), согласно которому компенсации подлежит ущерб, включая будущий, установленный с разумной степенью достоверности. Вместе с тем указанная формулировка ГК РФ неточна, поскольку возмещению подлежат расходы, понесенные не только для восстановления нарушенного права, но и иные расходы, обусловленные нарушением. Таковы, например, суммы неустоек, выплаченные кредитором вследствие нарушения третьим лицам, зарплата за вынужденный простой и др.;

- утрата или повреждение имущества потерпевшего.

Эти две части убытков традиционно называют реальным ущербом;

- неполученные доходы, которые лицо получило бы, если бы его право не было нарушено. Доходы включают в себя любые причитающиеся кредитору блага, не полученные вследствие нарушения.

Формулировка ст. 15 ГК РФ о возмещении неполученных доходов также ошибочна. В судебной практике происходит замена категории дохода категорией прибыли. Пункт 11 постановления пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹ требует от истцов исключения из расчета убытков суммы понесенных

¹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 9.

производственно-заготовительных или торговых затрат. Это прямая установка на взыскание неполученной прибыли, а не доходов, как буквально говорит закон. Аналогичный порядок применяется и во внешнеторговой практике (п. 7.4.2 Принципов международных коммерческих договоров (Принципов УНИДРУА)).

Наряду с термином «неполученные доходы» закон использует второй термин «неполученная выгода». Он трактуется в учебниках и комментариях как синоним слова «неполученные доходы», что делает его излишним. Между тем в международном торговом праве, наряду с неполученной выгодой, предусматривается право на компенсацию утраченной благоприятной возможности (шанса). Согласно п. 7.4.3 Принципов международных коммерческих договоров (Принципов УНИДРУА) компенсации подлежит утрата благоприятной возможности пропорционально вероятности ее возникновения.

Если неполученная прибыль рассчитывается исходя из усредненных, обычных условий гражданского оборота (п. 2 ст. 15 ГК РФ), то упущенный шанс обозначает более высокие, конъюнктурные выгоды, возможность получения которых возникает из-за колебаний цен на товары, изменения курсов валют и т. п. Трактовка упущенной выгоды как шанса расширяет возможности возмещения убытков. В российской практике стороны в заключаемых договорах могут придавать соответствующее значение словам «упущенная выгода». Очевидно, что данный компонент убытков в большей степени свойственен торговой, а не производственной деятельности. Восстановление действительного значения термина «упущенная выгода», веками известного коммерсантам, расширяет возможности для возмещения убытков.

Взыскание убытков в наиболее полной мере выполняет компенсационную функцию. Причинитель возмещает потерпевшему ровно столько, насколько им причинено. Данная ответственность способна успешно выполнять также предупредительную функцию. Организации, которые смогли наладить взыскание убытков, в состоянии добиться от контрагентов выполнения обязательств по отношению к себе.

Однако весьма сложным делом является документальное удостоверение и доказывание в суде размера понесенных убытков и их причинной связи с допущенным должником нарушением. Оно требует подготовки большого количества документов, составляемых различными службами фирмы, обеспечения взаимной согласованности их содержания. Взыскание убытков представляет собой не только правовую, но и организационную задачу. Оно предполагает подход к взысканию убытков как к коллективной деятельности: определение круга исполнителей, состава совершаемых действий по

фиксированию убытков, последовательности и взаимосогласованности таких действий.

Несмотря на распространенность нарушений договорных обязательств, количество дел об убытках в арбитражных судах за последние годы снизилось в 12 раз и составляет менее 1 % от общего числа разрешаемых споров. Эти данные свидетельствуют о нерешенности основных законодательных и методических проблем возмещения убытков.

Статья 15 ГК РФ допускает возмещение убытков в меньшем размере. Меньший размер убытков может быть установлен законом или договором. Так, в соответствии с законом транспортные организации и организации, осуществляющие безвозмездное хранение, возмещают причиненные убытки лишь в части реального ущерба. Они не обязаны возмещать неполученные кредитором доходы.

Ряд законов предусматривает взыскание убытков в заранее определенном твердом размере, например ст. 119 Воздушного кодекса РФ. В договоре также возможно установление обязанности возмещения должником убытков в твердо фиксированной сумме. Такой порядок снимает необходимость составления множества документов, подтверждающих размер убытков. Требуется лишь, чтобы имелся факт нарушения, а сумма, подлежащая уплате должником, была определена сторонами именно как убытки в твердом размере. Устанавливаемая в договоре фиксированная сумма убытков не должна быть большей, чем полагается по правилам п. 2 ст. 15 ГК РФ.

При определении убытков, связанных с утратой имущества, следует учитывать правило п. 3 ст. 393 ГК РФ, согласно которому цена вещи определяется на день предъявления иска или на день разрешения дела. Это правило особенно важно для споров по поводу имущества, стоимость которого подвержена изменениям (товары сезонного характера, ценные бумаги и др.).

Эквивалентом возмещения убытков служит мера, предусмотренная ст. 397 ГК РФ. Она состоит в праве кредитора в случае невыполнения должником работы или услуги либо не передачи вещи поручить выполнение обязательства третьим лицам за разумную цену (это называется заменяющей или покрывающей сделкой) или выполнить их своими силами и потребовать от должника возмещения понесенных необходимых расходов и других убытков. Данная мера должна рассматриваться как особый случай возмещения убытков. Она может применяться по любым видам договоров, ГК РФ закрепил возможность совершения заменяющих сделок по реализационным договорам.

С возмещением убытков связано правило, предусмотренное ст. 409 ГК РФ, о возможности предоставления отступного. В случае

неисполнения обязательства одной из сторон контрагенты могут условиться о предоставлении отступного в виде уплаты денежных средств или передачи иного имущества. Передача отступного прекращает обязательство. Кроме того, передача отступного исключает взыскание с должника убытков, даже если они не покрываются отступным.

Второй вид ответственности – неустойка, включая ее разновидности – штраф и пеню. Статья 330 ГК РФ называет неустойкой (штрафом, пеней) определенную законом или договором денежную сумму, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства.

Прежде в законодательстве различия между собственно неустойкой и такими ее разновидностями, как штраф и пеня, проводились достаточно строго. Штрафами обычно именовались разовые, однократные взыскания в твердом размере или в процентах к сумме нарушенного обязательства. Пеней было принято называть ответственность, устанавливаемую за длящиеся нарушения (обычно – денежные) и носившую непрерывно текущий характер. Собственно, неустойкой именовалась ответственность за неисполнение основного обязательства по договору. В последние годы в законодательстве произошло стирание строгих различий между видами неустойки.

Неустойка в коммерческих отношениях, как правило, устанавливается не законом, а договором. Имеется немало существенных нарушений, в отношении которых установление в договоре неустойки является единственной реальной мерой воздействия. Взыскать убытки за такие нарушения бывает крайне затруднительно из-за сложности их фиксирования и исчисления размеров. Поэтому здесь приходится в полной мере использовать возможности установления договорных неустоек.

При определении в договоре конструкции и размера неустоечной ответственности целесообразно учитывать следующие рекомендации. Неустойка должна иметь достаточно крупные, но не чрезмерно высокие размеры. Порой устанавливаемые в договорах штрафы крайне низки и не оказывают стимулирующего воздействия. Допускается и другая крайность – неоправданно высокие размеры неустоек, которые при разрешении споров снижаются судом. Мерой здесь служит сопоставление с убытками, которые можно было бы взыскать за такое нарушение.

Нежелательно устанавливать меняющуюся по периодам ставку неустойки, предусматривать сложные проценты и т. п. Из-за сложности конструкций неустойки возникают излишние споры, затягивается разрешение дел в суде. В случаях, когда требуется достичь реального исполнения обязательства, всегда целесообразно установить

неустойку как непрерывно текущую с учетом продолжительности нарушения, подобно пене за просрочку уплаты коммунальных платежей. Кроме того, стимулирующий, побудительный эффект дает условие о снижении размеров неустойки в случае оперативного устранения должником нарушения по требованию кредитора, например выполнения допущенной недопоставки в 10-дневный или в иной срок.

Третий вид ответственности – конфискационные санкции. Они предусматривают обращение взыскания в доход бюджета (помимо возмещения реального ущерба добросовестному кредитору). Примером может служить правило ст. 169 ГК РФ, согласно которого при совершении сделки, совершенной с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, может быть взыскано в доход Российской Федерации все полученное по такой сделке сторонами, действовавшими умышленно.

В качестве самостоятельного, четвертого вида ответственности можно назвать нетипичные меры ответственности. Они по своим особенностям не попадают ни под один из названных выше видов и потому подлежат включению в отдельную группу.

Так, ст. 395 ГК РФ предусматривает единую ответственность за нарушение денежных обязательств в виде уплаты процентов на сумму долга. Размер процентов определяется ключевой ставкой Банка России, однако законом или договором могут быть установлены более высокие или более низкие проценты. Убытки от нарушения взыскиваются в части, не покрываемой процентами.

Законом предусмотрен ряд других нетипичных мер ответственности со своими особыми чертами. Такова, например, уплата задатка в двойном размере лицом, получившим задаток и не исполнившим обязательство (ст. 381 ГК РФ).

Рассмотрение видов ответственности показывает, что регулирование ответственности в гражданском праве осуществляется преимущественно при посредстве договоров. Именно поэтому ответственность здесь называют договорной. Установление принципа договорной свободы значительно расширило возможности субъектов по трансформации ответственности, предусмотренной законом, и установлению мер ответственности на основе соглашения сторон. Необходимо оговориться, что помимо ответственности в договорных обязательственных отношениях имеется ряд других случаев ответственности, однако сферы их применения относительно невелики. В повышении эффективности ответственности решающее значение имеет познание и применение способов договорного конструирования ответственности, умелая организация работы по применению ответственности.

§ 2. УСЛОВИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА

Условия применения ответственности в юридической литературе нередко смешивают с основаниями. Как было отмечено, основание ответственности – это источник, ее устанавливающий: закон или договор. Что же касается условий применения ответственности, то ими являются следующие:

1) факт нарушения обязательства должником, точнее, наличие юридической обязанности должника или права контрагента и факт их нарушения. Допущенное нарушение в юридической литературе наиболее часто называют основанием применения ответственности. Однако из любого судебного решения следует, что ответственность применяется на основании устанавливающей ее нормы закона или пункта договора. Факт нарушения признается лишь необходимым условием для возложения ответственности на неисправного должника;

2) неправомерность действий нарушителя. В юридической литературе традиционно говорится о противоправности как условии ответственности, под которой предлагается понимать несоответствие действий должника правовым нормам. Такая позиция пригодна для уголовного, административного и иных отраслей публичного права и совершенно неприемлема для сферы частного права. В гражданско-правовых отношениях, рассчитанных на преимущественно договорное регулирование связей субъектов, как правило, отсутствует конкретный нормативный правовой акт, который должник нарушает своим действием, а следовательно – отсутствует противоправность действия.

Нарушается обычно то или иное условие договора, сформулированное самими сторонами. Может иметь место внедоговорное причинение вреда. Поэтому более точно будет говорить о неправомерности действий должника, а не об их противоправности. Изменение понятий означает принципиальное изменение подхода. Под неправомерностью предлагается понимать нелегитимную форму действий должника на праве, т. е. отсутствие закона или договора, разрешающего должнику не исполнять обязательство или нарушать чужое право.

В законе содержится исчерпывающий перечень случаев, когда должнику дозволяется действовать ненадлежащим образом. Таковы действия при осуществлении мер самозащиты (ст. 14 ГК РФ), причинение вреда в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости (ст. 1066, 1067 ГК РФ) и т. п. Здесь ненадлежащие действия должника будут правомерными, поскольку разрешены ему законом. Все остальное, кроме допустимого по закону или по договору, будет являться неправомерным. Правомерность совер-

шенного ненадлежащего действия должна подтверждаться самим ответчиком;

3) реальное понесение убытков вследствие нарушения, в том числе будущих расходов. Данное условие носит факультативный характер и необходимо только для взыскания с должника убытков. Для взыскания неустоек или процентов по денежным обязательствам это условие не требуется. Возможны ситуации, когда нарушение со стороны должника даже выгодно кредитору, однако право на применение неустойки он все равно имеет;

4) факультативным условием, необходимым для взыскания убытков, служит наличие причинной связи между нарушением и возникновением убытков. Для практики достаточно двух признаков причинности. Первый – это предшествование во времени ненадлежащего действия должника наступлению отрицательного результата. Второй состоит в том, что причиной признается такое ненадлежащее действие, без которого отрицательный результат не наступил бы. Таким образом, требуется необходимость и достаточность причинного действия для наступления результата.

Доказывание причинной связи создает основные трудности в деле подтверждения убытков. Поэтому важно организовать данную работу, обучать персонал фирмы, заранее готовить формы документов, фиксирующих факт нарушения и наступление соответствующих отрицательных последствий. Без предварительной подготовки и обучения персонала взыскание убытков с должников оказывается крайне сложным делом.

§ 3. ЦЕНА УБЫТКОВ И ОСНОВАНИЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА

Размер возмещаемых убытков во многом зависит от того, какие цены положены в основу расчета как реального ущерба, так и упущенной выгоды. Принцип полной компенсации убытков ставится под сомнение, когда на фоне инфляционных процессов для исчисления убытков применяются цены, существовавшие на день, когда обязательство должно было быть исполнено, тем более что в ряде случаев это ставит должника, не исполнившего обязательство, в более выгодное положение, чем кредитора.

Поэтому пункт 3 ст. 393 ГК РФ устанавливает презумпцию, согласно которой при расчете убытков во внимание принимаются цены, существовавшие в день добровольного исполнения должни-

ком требований кредитора либо, в противном случае, в день обращения кредитора в суд. В случае если суд сочтет это нужным, он может, исходя из конкретных обстоятельств дела, положить в основу расчета убытков цены, существующие в день вынесения решения. Это в полной мере отвечает интересам потерпевшей стороны. Цены, в которых исчисляются убытки, могут также определяться законом или другими правовыми актами.

Как правило, убытки исчисляются по ценам, действующим в месте исполнения обязательства. О месте исполнения обязательства по передаче имущества и уплате денег говорится в ст. 316 ГК РФ. Правила, указанные в данной статье, действуют, если законом или договором не предусмотрено иное место исполнения обязательства.

Вместе с тем по своему усмотрению стороны могут сами устанавливать цены, которые принимаются во внимание при расчете убытков в случае нарушения договора.

Данный вариант является оптимальным, поскольку он снимает сложную проблему доказывания инфляционных изменений цен. Договорное условие может выглядеть примерно так: «Все расходы (фактически понесенные и будущие), утрата и повреждение имущества, возникшие вследствие нарушения договора одной из сторон, а также сумма неполученной в результате такого нарушения прибыли будут рассчитываться по средним текущим ценам, существующим по месту исполнения договора на момент добровольного исполнения обязательства нарушившей стороной либо – в случае судебного разрешения дела – на момент вынесения решения арбитражным судом».

Другой договорный прием защиты от инфляции в случае нарушения договора предполагает установление штрафной неустойки, которая взыскивается в дополнение к убыткам. Причем размер неустойки устанавливается с учетом предполагаемых темпов инфляции, и, таким образом, отпадает необходимость доказывать изменившуюся цену убытков.

Наконец, предотвратить инфляционные потери можно с помощью заранее исчисленных убытков, закрепленных в договоре. Грамотное определение состава возмещаемых потерь и закрепление гибкого механизма расчета таких убытков позволят защититься от резких скачков цен.

Требуют рассмотрения и основания для освобождения должника от ответственности за допущенное нарушение. В коммерческой и иной предпринимательской деятельности ответственность применяется без учета вины лица, кроме случаев, установленных законом или договором.

Перечень установленных законом случаев, когда коммерческая организация освобождается от ответственности при отсутствии ее вины в допущенном нарушении, весьма невелик. Так, согласно ст. 538 ГК РФ производитель сельскохозяйственной продукции несет ответственность за нарушение договора контрактации при наличии его вины. При наличии вины несут ответственность за допущенные нарушения транспортно-экспедиционные организации, исполнители маркетинговых работ. Вместе с тем возможность применения ответственности при наличии вины может быть предусмотрена договором.

В соответствии с п. 1 ст. 401 ГК РФ лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обстоятельств и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства. Отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство.

Коммерческая организация может быть освобождена от ответственности, если докажет, что неисполнение обязательства произошло вследствие непреодолимой силы, т. е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. Более точно говорить не о непредотвратимости самих обстоятельств непреодолимой силы, а о непредотвратимости отрицательного воздействия таких обстоятельств.

Обстоятельства непреодолимой силы, кроме чрезвычайного характера и непредотвратимости, имеют еще следующие признаки. Они по большей части носят всеобщий характер, т. е. относятся не исключительно к должнику, а к неопределенному или относительно-определенному кругу лиц. Кроме того, они носят абсолютный характер, т. е. исключают исполнение обязательства независимо от усилий должника.

Закон не допускает ссылок должников как на основание для освобождения от ответственности на нарушение обязательства со стороны третьих лиц, отсутствие у должника денежных средств, отсутствие на рынке необходимых товаров. Приведенный перечень недопустимых ссылок не является исчерпывающим. В договоре могут быть названы иные обстоятельства, ссылки на которые не освобождают лицо от ответственности. Может быть предусмотрено даже, что ответственность в случае нарушения обязательства применяется независимо от каких бы то ни было обстоятельств.

По смыслу п. 3 ст. 401 ГК РФ перечень обстоятельств непреодолимой силы может быть заранее предусмотрен в договоре. Стороны зачастую предусматривают в договорах развернутые перечни чрезвычайных обязательств, служащих основанием для освобожде-

ния от ответственности. Такие обстоятельства обычно обозначают французским синонимом «форс-мажор».

Наблюдаемое на практике стремление к расширению в договорах перечней обстоятельств непреодолимой силы обуславливается опасением пропустить какое-либо обстоятельство, могущее возникнуть в ходе исполнения обязательства. В результате такие перечни оказываются непомерно объемными, включают в себя много такого, что заведомо не может возникнуть. Сторонам целесообразно использовать рекомендацию Международной торговой палаты «Форс-мажорные оговорки» (изд. 1985 г. № 421), в которой дается четкий и достаточно лаконичный образец оговорки.

Проблематика обстоятельств непреодолимой силы хорошо разработана в западной юридической литературе и судебной практике. Принято разделять такие обстоятельства на три группы:

- стихийного характера: наводнения, крупномасштабные пожары, тайфуны, землетрясения и т. п.;
- юридического характера: властные решения о запрете экспорта или импорта товаров, ограничения на определенные валютные операции, карантинные меры;
- социального характера: забастовки, локауты (в России не применяются), военные действия и др.

Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА), которые могут воспроизводиться сторонами в договорах во внутреннем торговом обороте, предусматривают освобождение от ответственности по обстоятельствам непреодолимой силы, если только должник незамедлительно уведомил другую сторону о наступлении таких обстоятельств. Если обстоятельства непреодолимой силы продолжают достаточно длительное время, стороны могут предусматривать необходимость прекращения договорных отношений.

Кроме обстоятельств непреодолимой силы, а в установленных случаях – отсутствия вины, закон предусматривает еще ряд оснований для полного или частичного освобождения должника от ответственности.

Общим основанием для освобождения должника от ответственности, предусмотренным ст. 405 ГК РФ, является просрочка кредитора, т. е. несвоевременное совершение кредитором обязанностей, предусмотренных законом или договором, до совершения которых должник лишен возможности исполнить свои обязанности.

В соответствии со ст. 404 ГК РФ размер ответственности должника подлежит уменьшению, если нарушение обязательства произошло по вине обеих сторон. Это требование об учете вины обе-

их сторон распространяется и на отношения между коммерческими организациями. Таким образом, взаимная, обоюдная вина в происшедшем нарушении – это основание, по которому суд обязан уменьшить размеры ответственности должника соответственно степени влияния ненадлежащих действий каждого лица на возникновение отрицательного результата.

Закон предусматривает еще два основания, по которым суд не обязан, а лишь вправе уменьшить размер ответственности. При этом суд может воспользоваться, а может и не воспользоваться своим правом. Здесь заинтересованной стороне надлежит самой проявлять инициативу и заявлять ходатайство в суде о снижении размера ответственности.

Так, согласно закону, кредитор обязан принимать разумные меры к уменьшению ущерба. Если кредитор не принял таких мер либо умышленно или по неосторожности содействовал увеличению убытков, размер ответственности должника может быть уменьшен судом (п. 1 ст. 404 ГК РФ). Здесь налицо неточность закона. В случае, когда кредитор умышленно или по неосторожности содействовал увеличению убытков, это означает обоюдную вину сторон в возникновении убытков. В подобной ситуации должнику надо требовать уменьшения размера ответственности соответственно степени вины каждой из сторон в возникновении убытков.

Согласно ст. 333 ГК РФ суд вправе уменьшить взыскиваемую неустойку, если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства. Критерием соразмерности служит сопоставление суммы неустойки с величиной убытков, причиненных нарушением. При затруднительности определения размера убытков приходится соизмерять неустойку с суммой обязательства или платежа. В соответствии с практикой арбитражных судов указанное положение применяется и в отношении процентов за неисполнение денежных обязательств.

Для совершенствования системы ответственности, усиления ее влияния на исполнение договорных обязательств необходимо осуществление ряда важных мер. Требуется прежде всего устранение явных ошибок и несоответствий в законодательстве об ответственности, затрудняющих ее применение. Имеется острая необходимость в установлении по закону ответственности в виде неустойки за некоторые наиболее распространенные и существенные нарушения договорной дисциплины: невыполнение поставок, отгрузки недоброкачественных товаров и др.

Актуальной задачей является выработка методик организации работы по возмещению убытков, в том числе определение особенно-

стей фиксирования и доказывания размера убытков от нарушений для отдельных отраслей экономики. Необходимо обучение руководителей органов внутренних дел практическим приемам ведения работы по возмещению убытков, применению других мер ответственности. От этого во многом зависит нормализация положения дел в экономике.

§ 4. МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ПОРЯДОК СПИСАНИЯ УТРАТ

Посягательства на государственную собственность, нерадивое отношение к вооружению, техники и другому военному имуществу снижает боевую готовность соединений и частей, является грубейшими нарушениями законов и воинской дисциплины.

Виновные в этом военнослужащие несут дисциплинарную, материальную и в предусмотренных законом случаях уголовную ответственность. Военнослужащие – солдаты, матросы, старшины срочной службы, женщины, проходящие действительную военную службу в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин, прапорщики, мичманы, военнослужащие сверхсрочной службы, офицеры, генералы, адмиралы, состоящие на действительной военной службе в Российской Армии и Военно-Морском Флоте, призванные на сборы военнообязанные, виновные в причинении ущерба государству при исполнении ими служебных обязанностей, предусмотренных воинскими уставами, приказами и другими актами, несут материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»¹.

Военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб.

За ущерб, причиненный не при исполнении служебных обязанностей, военнослужащие несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

За ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и граждане, призванные на военные сборы, несут материальную ответственность в размере причиненного

¹ О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12 июля 1999 № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3682.

ими ущерб, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет; военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, – не более двух окладов месячного денежного содержания, за исключением случаев, когда настоящим Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих установлены иные размеры материальной ответственности.

Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, виновные в причинении ущерба, связанного с уплатой воинской частью штрафов за простои контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет.

Командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет.

Военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен:

военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей; в результате преступных действий (бездействия) военнослужащего, установленных вступившим в законную силу приговором суда;

в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в медицинских организациях военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние опьянения.

Размер причиненного ущерба определяется по фактическим потерям, на основании данных учета имущества воинской части и исходя из цен, действующих в данной местности (для воинских частей, дислоцированных за пределами Российской Федерации, – в стране пребывания) на день обнаружения ущерба.

Цены на вооружение, военную технику, боеприпасы, другое имущество, централизованно поставляемые воинским частям, определяются уполномоченными на то государственными органами.

Размер причиненного ущерба определяется с учетом степени износа имущества по установленным на день обнаружения ущерба нормам, но не ниже стоимости лома (утиля) этого имущества.

При незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, размер ущерба определяется размером выплаченного военнослужащему (лицу гражданского персонала) денежного довольствия (выплаченной заработной платы), а при незаконном назначении на должность, оплачиваемую выше должности, фактически занимаемой военнослужащим (лицом гражданского персонала), – разницей между выплаченным денежным довольствием (выплаченной заработной платой) и денежным довольствием (заработной платой) по фактически занимаемой должности.

Размер ущерба, причиненного в случае, умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в медицинских организациях военнослужащих, пострадавших в результате этих действий, определяется фактическими затратами на лечение военнослужащих, пострадавших в результате умышленных действий других военнослужащих, в медицинских организациях.

Размер возмещаемого ущерба, причиненного по вине нескольких военнослужащих, определяется для каждого из них с учетом степени вины и вида материальной ответственности.

При привлечении военнослужащего к материальной ответственности размер оклада месячного денежного содержания военнослужащего и размер месячной надбавки за выслугу лет определяются на день издания приказа командира (начальника) воинской части или принятия судом решения о возмещении ущерба.

Командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба.

В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц.

В случае, если причины ущерба, его размер и виновные лица могут быть установлены в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, вместо административного расследования может проводиться указанное разбирательство в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Административное расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом, в ходе разбирательства по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб.

Приказ о возмещении ущерба, причиненного командиром (начальником) воинской части, издается вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) воинской части.

Вопрос о возмещении ущерба, размер которого превышает один оклад месячного денежного содержания военнослужащего и одну месячную надбавку за выслугу лет, решается судом по иску командира (начальника) воинской части. Иск о возмещении ущерба, причиненного командиром (начальником) воинской части, предъявляется вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) воинской части.

Приказ соответствующего командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования или принятия соответствующим командиром (начальником) решения по результатам рассмотрения материалов о дисциплинарном проступке либо поступления решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания, следствия, объявлен военнослужащему под роспись и обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему.

В случае, если приказ о возмещении ущерба не издан в двухнедельный срок, вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску соответствующего командира (начальника) воинской части.

Военнослужащие, проходящие военную службу за пределами Российской Федерации, возмещают причиненный ущерб в валюте страны пребывания. В случае невозможности возмещения ущерба в валюте страны пребывания (в том числе в случае убытия военнослужащего на территорию Российской Федерации) ущерб возмещается в рублях в пересчете по официальному курсу валюты, установленному Центральным банком Российской Федерации на день обнаружения ущерба.

Приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба может быть обжалован военнослужащим вышестоящему командиру (начальнику) и (или) в суд. Обжалование приказа о возмещении ущерба не приостанавливает удержаний денежных средств из денежного довольствия военнослужащего. При отмене приказа о возмещении ущерба удержанные денежные средства возвращаются военнослужащему.

Возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб.

Военнослужащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме.

Удержания из денежного довольствия военнослужащего по решению суда производятся на основании выданного судом исполнительного листа.

Разница между размером причиненного ущерба и определенным приказом командира (начальника) воинской части или решением суда размером удержаний из денежного довольствия военнослужащего относится за счет средств, выделенных из федерального бюджета соответствующему федеральному органу исполнительной

власти (Федеральному государственному органу), в ведении которого находится воинская часть, решением командира (начальника) в пределах предоставленных ему прав.

В случае, когда привлеченный к материальной ответственности военнослужащий (гражданин, призванный на военные сборы) не возместил ко дню увольнения с военной службы (окончания сборов) причиненный ущерб, оставшаяся за ним задолженность взыскивается по правилам исполнительного производства, установленным законодательством Российской Федерации.

В случае, когда причинивший ущерб военнослужащий (гражданин, призванный на военные сборы) уволен с военной службы (убыл с военных сборов ввиду их окончания) и не был привлечен к материальной ответственности, взыскание с него ущерба производится судом по иску, предъявленному командиром (начальником) воинской части, в размере, установленном настоящим Федеральным законом. При этом размер оклада месячного денежного содержания и размер месячной надбавки за выслугу лет определяются на день увольнения военнослужащего (гражданина, призванного на военные сборы) с военной службы (окончания сборов).

В случае перевода к новому месту службы возмещение ущерба военнослужащим, привлеченным к материальной ответственности и не возместившим причиненный ущерб, производится по новому месту службы на основании записи в расчетной книжке или денежном аттестате военнослужащего.

Если решение о привлечении причинившего ущерб военнослужащего к материальной ответственности не было принято до его перевода к новому месту службы, командир (начальник) воинской части обязан направить в пятидневный срок со дня окончания административного расследования, ревизии, проверки, дознания, поступления материалов следствия или решения суда необходимые материалы к новому месту службы военнослужащего для привлечения его к материальной ответственности.

Возмещение ущерба в этом случае производится по новому месту службы военнослужащего в порядке, предусмотренном ст. 8 Федерального закона № 161. Приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба издается в двухнедельный срок со дня поступления с прежнего места службы военнослужащего материалов.

Военнослужащие, причинившие ущерб третьим лицам, который в соответствии с законодательством Российской Федерации был возмещен воинской частью, возмещают воинской части причиненный ущерб в порядке и размерах, предусмотренных Федеральным законом.

Размер денежных средств, подлежащих взысканию с военнослужащего для возмещения причиненного ущерба, может быть снижен командиром (начальником) воинской части с разрешения вышестоящего командира (начальника), а также судом с учетом конкретных обстоятельств, степени вины и материального положения военнослужащего, за исключением случаев, предусмотренных абзацем четвертым ст. 5 Федерального закона № 161.

Ежемесячные денежные удержания для возмещения причиненного военнослужащим ущерба производятся в размере 20 % месячного денежного довольствия, а для возмещения ущерба, причиненного в случаях, предусмотренных абзацем четвертым статьи 5 настоящего Федерального закона, – в размере 50 % месячного денежного довольствия военнослужащего.

Если из денежного довольствия военнослужащего производятся другие денежные удержания, предусмотренные законодательством Российской Федерации, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50 процентов месячного денежного довольствия военнослужащего. При этом очередность указанных удержаний определяется законодательством Российской Федерации.

§ 5. ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИЗНАНИЯ НЕЗАКОННЫМИ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В соответствии с п. 2.1 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» профилактика коррупции осуществляется путем применения в том числе такой меры, как рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал, вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Во исполнение требований названного выше Федерального закона в органах внутренних дел издан приказ о вопросах правоприменительной практики¹. Данным приказом на руководителей органов МВД России на территориальном уровне возложены следующие обязанности:

1) на постоянной основе осуществлять мониторинг правоприменительной практики, источником которой являются судебные постановления, содержащие решения признания недействительными ненормативных правовых актов территориального органа и решений его должностных лиц, в том числе действий (бездействия);

2) осуществлять анализ причин и условий удовлетворения требований истца (заявителя);

3) принимать меры по устранению причин и условий, с учетом сложившейся ситуации, в том числе касающиеся привлечения сотрудников к материальной или дисциплинарной ответственности.

Рассмотрим статистические сведения, собранные согласно требованиям названного приказа МВД России, на примере отдельно взятого региона (Кировской области) в 2016 и 2017 гг.

В 2016 г. к органам и подразделениям УМВД России по Кировской области было предъявлено 473 иска и жалобы по делам о признании незаконными решений и действий (бездействия) УМВД России по Кировской области и его должностных лиц на сумму 88 млн 831 тыс. руб.

Из 473 предъявленных исков и жалоб судами удовлетворено 109 исков и жалоб на общую сумму 2 млн 82 тыс. руб. Удельный вес удовлетворенных исков и жалоб от общего числа предъявленных составляет по количеству 23 %, а по суммам – 2,3 %.

В 2017 г. предъявлено 594 иска и жалобы на сумму 38 млн 788 тыс. руб., из них удовлетворены 156 исков и жалоб на сумму 3 млн 872 тыс. руб. Удельный вес удовлетворенных исков и жалоб от общего числа предъявленных составляет по количеству 26,3 %, а по суммам – 9,9 %.

Причины удовлетворения судами требований граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с незаконными действиями (бездействием) сотрудников органов внутренних дел самые различные, основные среди них: постановление оправдательных приговоров судами (влекущее право на реабилитацию в соответствии с главой 18 УПК РФ и подачу исков в порядке гражданского судопроизводства); недоказанность состава администра-

¹ О вопросах правоприменительной практики: приказ МВД России от 28 декабря 2012 г. № 1147 (в ред. приказа МВД России от 21.12.2015 № 1200).

тивного правонарушения, принятие решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении без определения вины или невинности предполагаемого правонарушителя; ненадлежащие условия в изоляторах временного содержания и т. д.

На рисунке 1 графически представлена «тематика» исков и жалоб, предъявленных в 2016 г. к органам и подразделениям УМВД России по Кировской области.

Для сравнения, на рисунке 2 графически представлена аналогичная статистика по искам и жалобам, предъявленным к органам и подразделениям УМВД России по Кировской области в 2017 г.

Среди перечисленных причин и условий особое беспокойство вызывают установленные судом нарушения сотрудниками ОВД действующего законодательства, гражданско-правовая ответственность за которые предусмотрена ст. 1069 Гражданского кодекса РФ. В результате чего взыскание производится с Российской Федерации в лице МВД России.

Так, в 2016 г. в суды подано 29 исков о возмещении вреда, причиненного различного рода незаконными действиями (в том числе бездействием) как подразделений системы МВД России в целом, так и его различными должностными лицами (статья 1069 ГК РФ) на сумму 3 млн 240 тыс. руб., из которых более половины (15 исков) на сумму 250 тыс. рублей удовлетворены. В 2017 г. в суды поступило 29 исков на сумму 5 млн 874 тыс. руб., из которых судами признаны обоснованными и удовлетворены около половины (14 исков), установленный судом вред составил 356 тыс. руб.

Приведем конкретный пример.

Индивидуальный предприниматель И. (персональные данные в целях их защиты не приводятся) обратился в Арбитражный Суд Кировской области с исковым заявлением к УМВД России по Кировской области о взыскании убытков в размере 25 340 руб. Требование истца мотивировано тем, что принадлежащий ему автомобиль после совершенного на нем его работником дорожно-транспортного происшествия был изъят правоохранительными органами с указанием необходимости его технического исследования и помещен на платную автостоянку. При этом постановление о признании автомобиля вещественным доказательством ни в рамках административного, ни в рамках уголовного дела сотрудниками органов внутренних дел не выносилось. В протоколе осмотра места происшествия факт изъятия автомобиля не отражен, протокол задержания транспортного средства также отсутствует. Экземпляр акта приема-передачи автомобиля от сотрудников ОВД представителям автостоянки предпринимателю И. не вручался. В дальнейшем никакие действия с транспортным

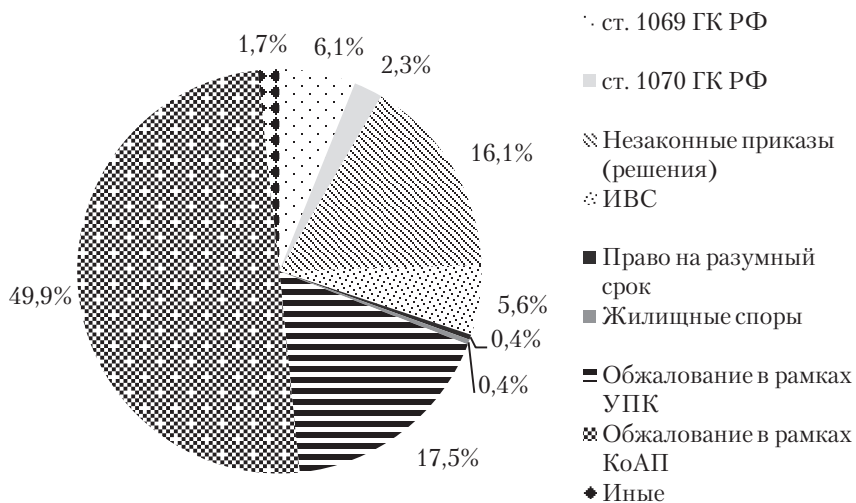


Рис. 1

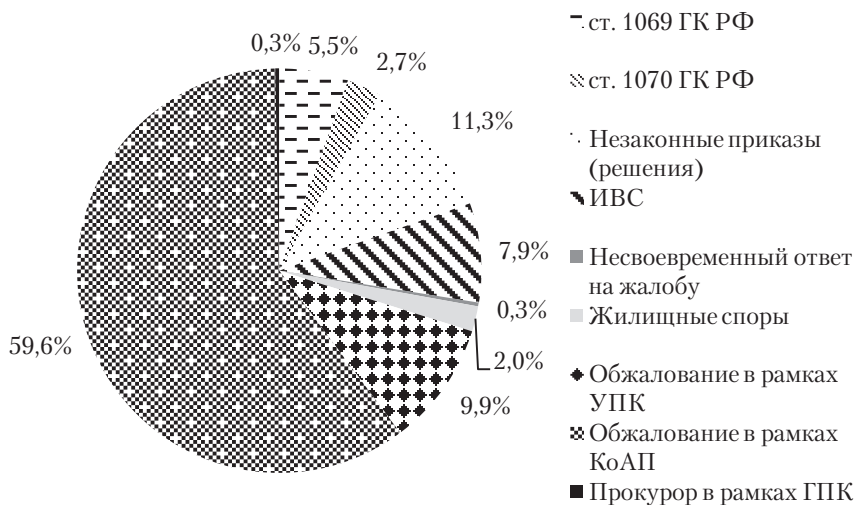


Рис. 2

средством в рамках расследования уголовного дела не производились. В результате действий сотрудников правоохранительных органов транспортное средство хранилось на стоянке около 7 месяцев, при этом автомашина портилась, а стоимость услуги автостоянки по ее содержанию превысило стоимость средств, необходимых для ремонта автомобиля. Автомобиль был возвращен только на основании разрешительного письма следователя спустя продолжительное время. Указанные обстоятельства повлекли негативные последствия для истца в виде расходов на оплату услуг стоянки в размере 25 340 руб. В ходе рассмотрения иска в суде нарушения законодательства со стороны сотрудников ОВД подтвердились. Также было установлено, что оснований для принятия неотложных мер в виде отправления автомобиля на специализированную стоянку не имелось.

Суд удовлетворил исковые требования в полном объеме и взыскал ущерб с Российской Федерации в лице Министерства внутренних дел Российской Федерации на основании статьи 1069 Гражданского кодекса РФ и статьи 158 Бюджетного кодекса РФ, в результате чего МВД России понесло имущественные потери на указанную выше сумму.

Между тем, подобных нарушений сотрудники органов внутренних дел могли бы и не допустить, если бы действовали в соответствии с действующим законодательством. Так, в соответствии с подпунктом «б» пункта 1 части второй статьи 82 УПК Российской Федерации допускается возвращение вещественных доказательств их законным владельцам (отказ от изъятия у них предметов, признанных вещественными доказательствами), в частности в досудебном производстве, когда это возможно без ущерба для доказывания по уголовному делу. Во всяком случае условия хранения, учета и передачи вещественных доказательств должны исключать их подмену, повреждение, порчу, ухудшение или утрату их индивидуальных признаков и свойств, а также обеспечивать их безопасность.

Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 января 2018 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Синклит” была сформулирована следующая правовая позиция: возможные ограничения права собственности в целях защиты публичных интересов могут обуславливаться, в частности, потребностями обеспечения производства по уголовному делу, для чего лица, производящие дознание и предварительное следствие, наделяются полномочиями по применению соответствующих обеспечительных мер, связанных

с изъятием имущества; вместе с тем в силу конституционных принципов верховенства права, означающего в том числе защиту от произвольных действий государственных органов и должностных лиц, а также неприкосновенности собственности и соблюдения баланса частных и публичных интересов, изъятие по уголовному делу имущества (в том числе в виде наложения на него ареста или признания его вещественным доказательством с режимом хранения, ограничивающим права владения и пользования имуществом), которое находится у лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми и не несущих по закону материальную ответственность за действия подозреваемого, обвиняемого, и использование которого в совершении преступления лишь предполагается, может иметь лишь временный характер и применяться при предоставлении таким лицам процессуальных гарантий защиты прав посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости и равенства.

Представляется необходимым, чтобы сотрудники учитывали данную правовую позицию при принятии решений об изъятии вещественных доказательств в ходе расследования уголовных дел.

Другой пример. Решениями мирового судьи от 15.02.2017 г. с Российской Федерации в лице МВД России за счет казны Российской Федерации в пользу граждан С. и К. взысканы расходы на представителя в размере 12 240 руб. по делу об административном правонарушении.

Судом установлено, что 14.10.2016 г. должностным лицом отдела полиции в отношении указанных граждан были составлены протоколы и возбуждены дела об административном правонарушении по статье 6.1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно протоколам граждане 04.06.2016 г. в одном из поселений Кировской области нанесли удары по лицу несовершеннолетнему И., причинив ему физическую боль.

Постановлениями районного суда от 09.11.2016 производства по делам об административных правонарушениях в отношении граждан С. и К. были прекращены в связи с отсутствием в их действиях состава административного правонарушения. Причина прекращения в том, что ст. 6.1.1 КоАП РФ введена в действие Федеральным законом от 03.07.2016 № 326-ФЗ. Как известно, закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. На 04.06.2016 (время деяния) КоАП РФ не предусматривал административной ответственности по ст. 6.1.1, поэтому граждане С. и К. не могли быть привлечены к ответственности по указанной норме.

Таким образом, следует признать, что снижение количества поданных жалоб и исков рассматриваемой категории на действия следователей, дознавателей и сотрудников, применяющими в своей деятельности административное законодательство, находится в прямой корреляционной зависимости от четкого и неукоснительного соблюдения ими норм закона, что может быть обеспечено лишь организацией руководителями территориальных органов внутренних дел своевременного и полного доведения изменений в действующем законодательстве до личного состава. Это позволит указанным должностным лицам принимать процессуально правильные решения, что, как следствие, несомненно повлечет снижение количества обращений граждан на незаконные действия должностных лиц ОВД и позволит минимизировать имущественные потери МВД.

БИБЛИОГРАФИЯ К РАЗДЕЛУ I

Нормативные правовые акты и судебная практика

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

О Конституционном Суде РФ: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13; 2001. № 7, 51; 2005. № 15.

Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Гражданский кодекс РФ. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Гражданский кодекс РФ. Часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Рос. газ. 2001. 28 ноября.

Гражданский кодекс РФ. Часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // Рос. газ. 2007. 30 декабря.

Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 г. №N 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12; 1999. № 28; 2004. № 35; 2005. № 13.

Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 // СЗ РФ. 1999. № 18; 2001. № 22; 2004. № 45; 2005. № 52 (ч.1).

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11; 2003. № 27 (ч. 1).

О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февраля.

О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Рос. газ. 2011. 21 июля.

О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РФ от 22.03.1991 № 948-I // Ведомости РФ. 1991. № 16; 1992. № 32, 34; СЗ РФ. 1995. № 22, 51; 1998. № 19; 2000. № 2; 2002. № 1, № 12, 41; 2005. № 10.

О товарных биржах и биржевой торговле: Закон РФ от 20.02.1992 // Ведомости РФ. 1992. № 18, 34; 1993. № 22; СЗ РФ. 1995. № 26; 2002. № 12.

О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 в ред. Федерального закона РФ от 9 января 1996 г. № 2-ФЗ // Ведомости РФ. 1992. № 15; СЗ РФ. 1996. № 3; 1999. № 51; 2002. № 1; 2004. № 35, 45, 52 (ч. 1).

О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в РФ: Закон РФ от 19.06.1992 № 3085-1 // Ведомости РФ. 1992. № 30; СЗ РФ. 1997. № 28; 2000. № 18; 2002. № 12.

О международном коммерческом арбитраже: Закон РФ от 07.07.1993 // Ведомости РФ. 1993. № 32.

О естественных монополиях: Федеральный закон РФ от 17.08.1995 № 147-ФЗ // Рос. газ. 1995. 24 августа; СЗ РФ. 2001. № 33; 2002. № 1; 2003. № 2. № 13.

Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1; 1999. № 22; 2001. № 33; 2002. № 12, 45; 2003. № 9. 2006. № 2.

О некоммерческих организациях: Федеральный закон РФ от 12.01.1996. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3; 1998. № 48; 1999. № 28; 2003. № 52 (1 ч.); 2006. № 6.

О производственных кооперативах: Федеральный закон РФ от 8.05.1996 // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

Об обществах с ограниченной ответственностью: Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 7, № 28; 1999. № 1; 2002. № 12; 2005. № 1 (ч.1).

О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций: Федеральный закон РФ от 25.02.1999 № 40-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 9; 2000. № 2; 2001. № 26, 33; 2002. № 12; 2003. № 50; 2004. № 31, 34.

О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон РФ от 08.08.2001 № 129-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 33; 2003. № 26, 52; 2004. № 45; 2005. № 27.

О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон РФ от 02.10.2002 // Рос. газ. 2 ноября 2002. № 209-210.

О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон РФ от 14.11.2002 № 161-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 48; 2003. № 50.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 1.

О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. 2013. 30 апреля.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст.1335.

О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения: постановление Правительства РФ от 14.04.2003 № 217 // СЗ РФ. 2003. № 16.

Положение о федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом: утверждено Постановлением Правительства РФ от 27.11.2004 № 691 // СЗ РФ. 2004. № 49.

О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений: постановление Правительства РФ от 10.02.2004 № 71 // СЗ РФ. 2004. № 7.

Типовое положение о МВД, ГУ, управлении внутренних дел субъекта Российской Федерации: приказ МВД РФ от 15.09.2003 № 730.

Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России: приказ МВД РФ от 5 января 2007 г. № 6.

Основная литература

Гражданское право: учебник / под ред. Гонгало Б. М. М.: Статут, 2016. 511 с.

Гражданское право: учебник: в 2 томах. Т. 1 / под общ. ред. Карпычева М. В., Хужина А. М. М.: ИНФРА-М, 2016. 400 с.

Гражданское право: учебник: в 2 томах. Т. 2 / под общ. ред. Карпычева М. В., Хужина А. М., Демичев А. А. и др. М.: ИНФРА-М, 2016. 560 с.

Гражданское право / Алексей П. В., Рассолов М. М., Кузбагарова А. Н. 3-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 895 с.

Актуальные проблемы гражданского права: учебн. пособие для курсантов и слушателей образовательный учреждений МВД России

юрид. профиля / ред.: Н. М. Коршунов, Ю. Н. Андреев, Н. Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. 431 с. (Duralex, sedlex).

Вопросы гражданского права в деятельности правоохранительных органов: материалы междунар. науч.-практ. конф.и (Ниж. Новгород, 25 мая 2012 г.): сборник / МВД России. Нижегородская акад.; ред.: Н. Н. Ершов, М. В. Карпычев, А. В. Пчелкин. Н. Новгород: Нижегородская акад. МВД России, 2012. 298 с.

Гражданское право: в 4 т.: Т. 1–4. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Суханов. М.: ВолтерсКлувер, 2013.

Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1–3. 6-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М.: ТК Велби, Проспект, 2013.

Комментарий к Гражданскому кодексу РФ (части второй) / под ред. О. Н. Садикова. Изд. 4-е. М., 2013.

Методика заключения и расторжения гражданско-правовых договоров: учебн. пособие для курсантов и слушателей образ учреждений МВД России, сотрудников ОВД / Е. Я. Савченко; МВД России. ДКО. М.: ЦОКР МВД России, 2010. 231 с.

Правовые проблемы аукционов и конкурсов: монография / О. А. Беляева; Ин-т законодат-ва и сравнит.правоведения при Правительстве РФ. М.: Юриспруденция, 2010. 293 с.

Сергеев А. П. Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по гражданским делам. М.: Проспект, 2013.

Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под редакцией доктора экономических наук Ю. Г. Наумова; [С. Н. Белова и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2017. 312 с.

Применение норм частного и финансового права в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие (курс лекций) / под общей редакцией профессора кафедры, доктора юридических наук, профессора Мазура С. Ф., кандидата экономических наук, доцента Наумова Ю. Г. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 179.

Дополнительная литература

Буторина Е. Ю., Ключихин В. А. К вопросу об имущественных последствиях признания незаконными действий и решений органов внутренних дел и их должностных лиц // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 1.

Волкова М. А., Гриднева О. В., Жестеров П. В., Ленковская Р. Р. Договорное право: учебно-практическое пособие / М., 2017. 237 с.

Гражданское право / Рассолова Т. М. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 847 с.

Гражданское право. Особенная часть / Павлова И. Ю. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 136 с.

Гражданское право. Договорные обязательства: курс лекций / Асмандияров В. М. ФСИН России, 2016. 213 с.

Гражданское право. Внедоговорные обязательства: учебное пособие / Попович М. М. Вологда: ВИПЭ ФСИН России, 2016. 83 с.

Гражданское право и цивилистический процесс: словарь-справочник / Князькин С. И., Хлебников С. Н., Юрлов И. А. М.: Вузовский учебник, 2015. 256 с.

Гриднева О. В., Кулешова Л. И., Мегрелидзе М. Р. Гражданское право: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 2012. 158 с.

Гриднева О. В., Кулешова И. А. Наследственное право: учебно-практическое пособие / Рязань, 2013.

Развитие гражданского права России. Тенденции, перспективы, проблемы: монография / Богданов Е. В., Богданова Е. Е. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 335 с.

Сроки в гражданском праве. Исковая давность / Кириллова М. Я., Крашенинников П. В. 3-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2016. 80 с.

Сборник задач по гражданскому праву. Часть I: учебно-методическое пособие / Ем В. С., Козлова Н. В., 5-е изд., стереотип. М.: Статут, 2015. 380 с.

Теория функций гражданского права (методологические и воспитательные аспекты): монография / Рыбаков В. А. М.: Статут, 2016. 136 с.

Юкша Я. А. Гражданское право: учеб. пособие. 4-е изд. М.: ИНФРА-М, 2017. 400 с.

Карева Ю. В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2004. № 5.

Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» / под ред. Б. М. Гонгалов, П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2006.

Свердлык Г. А., Страунинг Э. Л. Защита и самозащита гражданских прав: учебное пособие. М.: Лекс-Книга, 2002.

Черепанова Н. О. Возмещение вреда за счет казны // Право и экономика. 2001. № 6.

Яценко Т. С. Проблемы ответственности за злоупотребление правом по российскому гражданскому законодательству // Юрист. 2002. № 8.

РАЗДЕЛ II. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ГЛАВА I. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОВД

§ 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИСТОЧНИКОВ ТРУДОВОГО ПРАВА

Понятие «источник права» довольно многогранно и рассматривается наукой в различных аспектах.

В юридической литературе под источником права понимаются различные формы выражения в юридических (правовых) нормах, направленных на регулирование общественных отношений, выраженных в законах, иных нормативных правовых актах компетентных органов государственной власти и управления.

Необходимо напомнить признаки, которые присущи источникам: они носят длящийся характер; обязательны для всех или определенной части субъектов; обеспечиваются принудительной силой государства; направлены на правовое регулирование отдельного вида отношений.

Под источниками трудового права понимают результаты (официальные нормативные правовые акты) нормотворчества органов государства, субъектов РФ, работодателей (за исключением физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями), направленные на установление, изменение или отмену юридических предписаний, содержащие правовые нормы, закрепленные в письменной форме, а также совместного правотворчества работодателей и работников (их представителей), направленные на урегулирование трудовых и тесно связанных с ними отношений.

Источники права следует отличать от актов правоприменения трудового законодательства, которые могут издаваться органами власти, работодателями (приказы о поощрении, дисциплинарной ответственности и др.), судом (решение о восстановлении на работе). Источники права подлежат официальному опубликованию.

Теория права выделяет три вида источников права:

- 1) законы и иные нормативные правовые акты различной юридической силы, принимаемые законодательными и исполнительными органами государственной власти РФ и ее субъектов, органами местного самоуправления;
- 2) нормативные договоры;
- 3) санкционированный обычай (обычай делового оборота).

Первые два вида источников применяются в трудовом праве. Не относится к источнику трудового права и трудовой договор, поскольку он не является нормой права, а относится к акту, реализующему право гражданина на труд.

Виды источников трудового права. В основе классификации источников права лежат различные критерии, которые позволяют подразделить их по видам: по органам правотворчества; по юридической силе акта; форме акта; степени обобщенности его; по сфере действия; по кругу регулируемых отношений и т.п.

1. По органам нормотворчества источники подразделяются на акты издаваемые:

Высшими органами государственной власти и управления (Государственной Думой, Президентом РФ, Правительством РФ).

Центральными органами государственной власти и управления (министерствами и другими федеральными органами власти);

Работодателями.

2. По юридической силе они подразделяются на законы и нормативные правовые акты.

3. По форме акта источники трудового законодательства классифицируются на законы и подзаконные акты, которые имеют форму:

указов Президента;

постановлений и распоряжений Правительства РФ;

постановлений и разъяснений Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минтруда и социального развития РФ);

приказов и инструкций, правил, положений и других актов министерств и федеральных органов власти.

4. По степени обобщенности: кодифицированные (Трудовой кодекс РФ), комплексные, базовые (конституционные).

5. По сфере действия – общефедеральные (Конституция РФ, ТК РФ), субъектов Федерации, отраслевые, действующие только в опре-

¹ Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции Минтруда России переданы Министерству здравоохранения и социального развития РФ, которое координирует и контролирует деятельность Федеральной службы по труду и занятости.

деленной отрасли хозяйства (например, отраслевое тарифное социально-партнерское соглашение), уставы, положения (Положение о прохождении службы в ОВД), межотраслевые акты (правила, стандарты по технике безопасности, охране труда), муниципальные и локальные, действующие только для работников конкретной организации.

6. По кругу отношений, регулируемых актами, относящимся только к отдельным институтам трудового права, например трудовому договору, рабочему времени и времени отдыха, трудовым спорам и др.

Трудовой кодекс регулирует все институты трудового права, а федеральные законы РФ (например, «О занятости населения в РФ» и др.) регулируют определенные вопросы, относящиеся к разным институтам трудового права.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ трудовое законодательство отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов. В этой связи источники трудового права можно классифицировать по двум основаниям: по юридической силе и сфере их действия.

Статьей 5 Трудового кодекса РФ определены источники трудового права, к которым отнесено трудовое законодательство (включая законодательство об охране труда), состоящее из Трудового кодекса, иных федеральных законов и законов субъектов РФ, содержащих нормы трудового права.

К иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права, относятся: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также коллективные договоры, соглашения и локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права.

Теория трудового права четко указывает, что нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать ТК РФ. В случае противоречий между Кодексом и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется Трудовой кодекс РФ.

Указы Президента РФ, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Кодексу и иным федеральным законам.

Постановления Правительства РФ, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому Кодексу, иным федеральным законам и указам Президента РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому Кодексу, иным федеральным законам, указам Президента РФ и постановлениям Правительства РФ.

Законы субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Кодексу и иным федеральным законам. Нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не должны противоречить Трудовому Кодексу, иным федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что и другие министерства РФ имеют право принимать локальные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. Трудовые нормы содержатся и во многих положениях комплексного характера, регулирующие отношения в определенных сферах деятельности. Поэтому Министерством внутренних дел после принятия вышеуказанных федеральных законов было издано ряд приказов, содержащих нормы трудового права.

Наряду с этим в организации единоличным решением работодателя принимаются локальные нормативные акты недоговорного характера в случаях, предусмотренных трудовым законодательством. К ним относятся локальные нормативные акты, определяющие конкретный статус сотрудника (должностные инструкции, регламент), инструкции по охране труда и др. (ст. 8 ТК).

§ 2. ПРИКАЗЫ МВД РОССИИ, СОДЕРЖАЩИЕ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА, ИХ СООТНОШЕНИЕ С ТРУДОВЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Примечательно, что до принятия Закона о полиции, Закона о службе ни в одном нормативном правовом акте трудовое законодательство не указывалось в качестве правовой основы службы в органах внутренних дел. Вместе с тем не секрет, что юридическая практика постоянно заставляет искать ответ на вопрос: из принципов какой отрасли права следует исходить и какие нормативные правовые акты надлежит применять при рассмотрении споров, вытекающих из служебно-трудовых отношений сотрудников органов внутренних дел. Действительно, формально в перечне нормативных правовых актов, составляющих правовую основу службы в органах внутренних дел, трудовое законодательство не упоминается. Однако нельзя не заметить, что в специальных правовых актах, регулирующих вопросы прохождения службы (Законе РФ «О полиции», ведомственных приказах и инструкциях), содержится множество норм, имеющих трудовую природу.

Поэтому вопрос, который долго вставал на практике, – регулируются ли отношения сотрудников ОВД, связанных со службой в органах внутренних дел, четко обозначен статьей 3 Закона о службе¹, в которой указано: регулирование правоотношений, связанных со службой в органах внутренних дел, осуществляется в соответствии с:

- 1) Конституцией РФ;
- 2) настоящим Федеральным законом;
- 3) Законом о полиции, Законом от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² и другими федеральными законами, регламентирующими правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел;
- 4) нормативными правовыми актами Президента РФ;
- 5) нормативными правовыми актами Правительства РФ;
- 6) нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В случаях, не урегулированных нормативными правовыми актами РФ, указанными в части 1 настоящей статьи, к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства.

Поэтому правовые нормы, регулирующих эти отношения, можно разделить на две группы. При этом в первую группу могут быть включены нормы, которые либо воспроизводят общие нормы трудового права, либо отсылают к соответствующим нормам трудового законодательства, либо их действие на сотрудников органов внутренних дел презюмируется. Так, к общим нормам трудового права относятся следующие нормы трудового законодательства, например о распространении на стажера: установления испытания на определенный срок (ст. 24 Закона о службе).

При этом в период испытания со стажером заключается срочный трудовой договор, на стажера распространяется действие трудового законодательства.

А также общие нормы трудового законодательства, устанавливаемые для всех сотрудников ОВД:

– о праве на создание и участие в деятельности общественных объединений, не преследующих политических целей, в свободное

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

² Рос. газ. 2011. № 157. 21 июля.

от выполнения служебных обязанностей время, если это не влечет за собой возникновение конфликта интересов (п. 22 ст. 11 Закона о службе).

- сотрудники полиции в целях представительства и защиты своих социально-трудовых прав и интересов вправе объединяться или вступать в профессиональные союзы (ассоциации).

- о распространении на сотрудников органов внутренних дел установленной трудовым законодательством продолжительности рабочего времени, которое не может превышать 40 часов в неделю (ст. 53 Закона о службе);

- о предоставлении сотрудникам органов внутренних дел компенсации за работу в ночное время, в выходные и праздничные дни, а также за работу сверх установленной законом продолжительности рабочего времени (п. 6 ст. 53 Закона о службе).

К отсылочным нормам можно отнести нормы об отпусках, предусмотренные ст. 56 Закона о службе, в которой указано, что сотрудникам могут быть предоставлены и другие виды отпусков в случае, если их оплата предусмотрена законодательством Российской Федерации.

К первой группе следует также отнести общие нормы трудового законодательства, действие которых на служебно-трудовые отношения сотрудников органов внутренних дел презюмируется.

Во вторую группу уместно объединить нормы, которые устанавливают особенности правового регулирования служебно-трудовых отношений сотрудников органов внутренних дел по сравнению с трудовым законодательством, обусловленные задачами, возложенными на органы внутренних дел, формами и методами их реализации, специальными требованиями, предъявляемыми к сотрудникам органов внутренних дел.

Поэтому по характеру правовых предписаний эти нормы можно разделить на три подвида.

Во-первых, нормы, устанавливающие для сотрудников органов внутренних дел дополнительные льготы по сравнению с аналогичными общими нормами трудового права, а именно:

- предоставление очередного ежегодного отпуска продолжительностью 30 календарных дней, а сотрудникам, проходящим службу в местностях с тяжелыми и неблагоприятными климатическими условиями – 45 календарных дней (п.1 ст. 57 Закона о службе);

- возможность предоставления при наличии уважительных причин краткосрочных отпусков продолжительностью до десяти дней с сохранением денежного содержания, которые не засчитываются в счет очередного ежегодного отпуска (ст. 61 Закона о службе);

– предоставление дополнительного ежегодного оплачиваемого отпуска за стаж службы в органах внутренних дел (ст. 58 Закона о службе);

– предоставление дополнительного ежегодного отпуска за особые условия службы продолжительностью до 10 календарных дней для восстановления профессиональной работоспособности сотрудников (п. 3 ч. 1 ст. 58 Закона о службе).

Во-вторых, нормы, содержащие изъятия из тех гарантий, которые установлены общими нормами трудового права для большинства работников, в частности:

– о запрещении заниматься предпринимательской деятельностью, а также работать по совместительству в организациях, независимо от форм собственности, не входящих в систему МВД РФ, за исключением творческой, научной и преподавательской деятельности;

В-третьих, нормы, предусматривающие особые условия службы, характерные только для сотрудников органов внутренних дел, в том числе устанавливающие специальные требования и повышенную ответственность, например:

– возрастные ограничения при приеме на службу в органы внутренних дел и (п.1, 3 ст. 17 Закона о службе);

– запрещение приема на службу в органы внутренних дел граждан РФ, имевших или имеющих судимость (ст. 9 о службе);

– находиться на службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с сотрудником полиции, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 6 ст. 29 Закона о полиции);

– виды взысканий за нарушение служебной дисциплины, помимо предусмотренных ст. 192 Трудового кодекса РФ, такие как: строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в должности, снижение в специальном звании на одну ступень, лишение нагрудного знака (ст. 50 Закона о службе).

Проведенный анализ показывает, что трудовое право оказывает существенное влияние на содержание служебно-трудовых правоотношений в органах внутренних дел. Причем на сотрудников органов внутренних дел распространяются не только общие принципы правового регулирования труда, закрепленные Конституцией РФ и Трудовым кодексом РФ, но и конкретные правовые нормы, относящиеся к таким институтам отрасли трудового права, как рабочее время и время отдыха, оплата труда, гарантии и компенсации, охрана труда и другие.

Кстати, в отличие от военнослужащих действующий Трудовой Кодекс РФ не перечисляет сотрудников органов внутренних дел в числе тех лиц, на которых не распространяется трудовое законодательство (ст. 11 ТК РФ), хотя и с оговоркой, что в этот перечень могут быть включены другие лица, если это установлено федеральным законом.

Поэтому очевидно, что приведенные высказывания об отрицании роли трудового права в механизме правового регулирования отношений службы в органах внутренних дел не выдерживают критики.

Следует также признать, что при регулировании служебно-трудовых отношений с участием сотрудников органов внутренних дел наряду с нормами законодательства о труде, применяются нормы законодательства о государственной службе, которые регламентируют:

- условия приема на службу в органы внутренних дел, в частности, наличие гражданства РФ, минимальный 18-летний возраст (ч. 1 ст. 17 Закона о службе);

- основания для прекращения службы в органах внутренних дел в связи с прекращением гражданства РФ или приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства (п. 7, 8 ст. 29 Закона о полиции подп. 4 п. 3 ст. 82 Закона о службе) и для увольнения из органов внутренних дел по достижении предельного возраста состояния на службе (ст. 88 вышеуказанного Закона о службе).

Если говорить о дисциплинарной ответственности, то теория трудового права подразделяет ее на общую и специальную. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел носит специальный характер, что проявляется в предусмотренном перечне дисциплинарных взысканий, порядке их применения, обжалования и снятия.

Материальная ответственность сотрудников органов внутренних дел за ущерб, причиненный ими государству, в лице соответствующего органа внутренних дел при исполнении служебно-трудовых обязанностей специальным законодательным актом не регулируется.

Дело в том, что со дня вступления в силу Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» утратило свое действие на территории РФ Положение о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1984 г. В связи с этим утратили силу и основанные на этом Указе подзаконные нормативные акты, в том числе приказ МВД СССР от 5 апреля 1984 г. № 70, которым была утверждена Инструкция о порядке возмещения военнослужажа-

щими, лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел материального ущерба, причиненного государству.

Действие Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» распространяется на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством РФ предусмотрена военная служба (п. 2 ст. 1). Поскольку служба в органах внутренних дел военной службой не является, можно сделать вывод о том, что законодатель не распространяет действие названного Федерального закона на рядовой и начальствующий состав органов внутренних дел.

Следует также отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не устанавливает каких-либо особенностей при привлечении государственных служащих к материальной ответственности за причиненный ими ущерб соответствующему государственному органу и определении ее пределов по сравнению с Трудовым кодексом РФ.

С учетом этих обстоятельств есть все основания распространять нормы трудового законодательства, регулирующего материальную ответственность работников, по аналогии закона, на сотрудников органов внутренних дел. Поэтому на сегодняшний день к сотрудникам органов внутренних дел применимы нормы трудового законодательства, предусматривающие общие положения о материальной ответственности сторон трудового договора (глава 37 ТК РФ), а также устанавливающие материальную ответственность как работника перед работодателем (глава 39 ТК РФ), так и работодателя перед работником (глава 38 ТК РФ), а также и других правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Защита субъективных прав сотрудников органов внутренних дел, составляющих содержание служебно-трудовых правоотношений, осуществляется в двух формах: судебной и внесудебной.

Таким образом, можно сделать вывод, что в основании подготовки локальных нормативных актов ОВД по регулированию службы сотрудников ОВД, включая сотрудников полиции, служит трудовое законодательство, а не административное.

ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ЛОКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

§ 1. ПОНЯТИЕ ОСОБЫХ УСЛОВИЙ СЛУЖБЫ. ВИДЫ И ОСНОВАНИЯ ВВЕДЕНИЯ ОСОБЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Прежде чем говорить об особых условиях, необходимо определить правовой статус сотрудника ОВД как лица, проходящего службу в федеральном органе исполнительной власти. В правовой статус обычно включаются следующие элементы: права, обязанности, поощрения и гарантии, ответственность. Названные элементы органически связаны между собой, поскольку только в своей совокупности они как бы образуют реальный статус сотрудника ОВД. Утрата или ослабление внутренних элементов правового статуса делает работу сотрудников ОВД неполной, а их положение – ущербным. Поэтому баланс элементов требует их поддержания в стабильном состоянии.

Законодательство Российской Федерации не дает определение условий прохождения службы. В доктринальном толковании мы можем говорить, что под условиями прохождения службы следует понимать урегулированные правовыми нормами обстоятельства и факты, образующие в своей совокупности порядок ее прохождения. Содержание прохождения службы составляют юридические факты, связанные: – с определением должностного положения сотрудников ОВД; – с присвоением им специальных званий; – с профессиональным обучением, профессиональной подготовкой и переподготовкой (повышением квалификации); с исполнением обязанностей службы, определением и предоставлением им времени отдыха; с аттестацией; с увольнением со службы из ОВД и восстановлением граждан на службе; с выполнением сотрудниками ОВД особых обязанностей при введении чрезвычайного положения, военного положения и в условиях вооруженных конфликтов (служба в особых условиях); с другими обстоятельствами (событиями), с которыми связано изменение правового положения сотрудников ОВД.

Такая же ситуация связана и с термином «особые условия службы сотрудников ОВД». При этом, если говорить о гражданской службе или муниципальной службе, то законодательные акты по оплате труда этих служащих дают определения особых условий службы для данных служащих.

Так, приказом Федеральной службы по оборонному заказу от 21 марта 2007 г. № 95 «Об утверждении Порядка оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной службы по оборонному заказу»¹ предусмотрено, что «под особыми условиями гражданской службы следует понимать сложность профессиональной служебной деятельности, необходимость выполнения особо сложных и важных работ, как правило, в условиях, отличающихся особым графиком и режимом работы, которые производятся в установленные сроки с высоким качеством...».

Под особыми условиями муниципальной службы следует понимать повышенную интенсивность исполнения служебных обязанностей, требующих наличия высокой квалификации и особой степени ответственности, обусловленной необходимостью выполнения в кратчайшие сроки поручений с обязательным соблюдением качества их исполнения.

Исходя из вышесказанного, можно сказать, что под особыми условиями службы сотрудников ОВД следует понимать сложность и повышенную интенсивность исполнения служебных обязанностей в условиях, отличающихся особым графиком и режимом работы, требующих наличия высокой квалификации и особой степени ответственности, обусловленной необходимостью выполнения в сроки поручений с обязательным соблюдением требований законодательства в сфере правоохранительной деятельности.

Виды особых условий. Статья 37 Федерального закона РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в п. 5 предусматривает, что в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций допускается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на срок не более шести месяцев в течение календарного года изменение

¹ Подготовлен в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; и Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3459).

режима служебного времени сотрудника полиции, возложение на него дополнительных обязанностей, командирование его в другую местность, временный перевод в другое подразделение без изменения характера службы, а также установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника полиции.

Исходя из содержания данной статьи Закона, можно констатировать, что к особым условиям необходимо относить следующие обстоятельства:

- период действия военного положения;
- период введения чрезвычайного положения;
- период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта;
- период ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера;
- период других чрезвычайных ситуаций, который допускается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- а также установление иных особых условий, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Статья 12 Закона «О полиции» посвящена обязанности полиции, в пункте 29 которой указано, что полиция участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории РФ или в отдельных ее местностях.

Чрезвычайное положение может вводиться лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер.

Основаниями введения чрезвычайного положения согласно ст. 4 Закона «О чрезвычайном положении» могут быть:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада отдельных местностей, угрожающие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов;

б) стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Президент России вводит, согласно ст. ст. 56 и 88 Конституции, на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное

положение при чрезвычайных ситуациях и может принимать решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

На период чрезвычайного положения могут устанавливаться следующие меры:

- особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение;

- усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;

- запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий;

- запрещение забастовок;

- ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

Дополнительно могут вводиться:

- комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток;

- ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; допускается временный арест печатной продукции до отмены чрезвычайного положения, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры;

- приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки;

- проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия – личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

- ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков; в исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия и боеприпасов, ядовитых и взрывчатых веществ, а у предприятий, учреждений и организаций – также и учебной военной техники, и радиоактивных веществ;

- выдворение нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, за их счет.

В случае введения чрезвычайного положения для ликвидации стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, крупных аварий, ставящих под угрозу жизнь и здоровье населения и требующих проведе-

ния аварийно-спасательных и восстановительных работ, в дополнение к вышеуказанным могут применяться следующие меры:

а) временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений;

б) введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости;

в) установление карантина и проведение других санитарно-противоэпидемических мероприятий;

г) мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, иные изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ;

д) отстранение от работы на период чрезвычайного положения руководителей государственных учреждений, предприятий и организаций, при ненадлежащем исполнении ими своих обязанностей, и назначение временно исполняющими обязанности указанных руководителей других лиц;

е) в исключительных обстоятельствах, связанных с необходимостью неотложного проведения аварийно-спасательных работ, допустима мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном обеспечении безопасности труда.

Соответственно во всех случаях, связанных с введением особых условий, необходимо принятие соответствующего распоряжения со стороны МВД РФ.

§ 2. ПОРЯДОК ПРИВЛЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ К СЛУЖБЕ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ. СРОКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Для сотрудников полиции устанавливается нормальная продолжительность служебного времени не более 40 часов в неделю.

Сотрудники полиции в случае необходимости могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Выполнение сотрудником полиции служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни компенсируется предоставлением ему отдыха соответствующей продолжительности в другие дни недели. В случае, если предоставление такого отдыха невозможно, время выполнения служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни суммируется и сотруднику полиции предоставляются дополнительные дни отдыха соответствующей продолжительности, которые, по его желанию, могут быть присоединены к ежегодному оплачиваемому отпуску. По просьбе сотрудника полиции вместо предоставления дополнительных дней отдыха ему может быть выплачена денежная компенсация.

Порядок предоставления сотруднику полиции дополнительного отдыха, дополнительных дней отдыха и порядок выплаты денежной компенсации, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В период введения особых условий допускаются в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, не более шести месяцев в течение календарного года с возложением на него дополнительных обязанностей и дополнительных ограничений без согласия сотрудника.

Отказ сотрудника органов внутренних дел без уважительных причин от прохождения службы в органах внутренних дел является основанием для освобождения его от замещаемой должности в органах внутренних дел, расторжения контракта и увольнения со службы в органах внутренних дел в соответствии с Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Статьей 64 Закона о службе предусмотрено, что сотрудник органов внутренних дел может быть отозван из отпуска без его согласия – при наступлении особых условий.

Приказом МВД РФ от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» дополнительно предусмотрены ограничения, вводимые на период введения особых условий:

Приостанавливается – предоставление дней отдыха за выполнение обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни и выплаты денежной компенсации взамен дополнительных дней отдыха.

Вводится: ограничение выезда в свободное от выполнения служебных обязанностей время:

за пределы территории, обслуживаемой территориальным органом МВД России;

за пределы субъекта РФ, на территории которого находится территориальный орган МВД России, организация или подразделение, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

Кроме того, Законом о службе предусмотрено ограничение расторжения контракта и увольнения со службы из органов внутренних дел по инициативе сотрудника ОВД (ст. 84 Закона о службе). Так, сотрудник ОВД не вправе расторгнуть контракт по собственной инициативе в период прохождения службы в органах внутренних дел в особых условиях.

§ 3. ГАРАНТИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ СОТРУДНИКАМ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Дополнительные льготы, гарантии и компенсации, предусмотренные Законом РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» воинских частей, подразделений, специально создаваемых штабов, оперативных и иных групп и лицам рядового и начальствующего состава, курсантам и слушателям учебных заведений МВД РФ, в том числе направленным в составе воинских частей, подразделений и групп или командированным на территорию, где введено чрезвычайное положение, или в зоны вооруженных конфликтов, выполняющим задачи:

Сотрудникам органов внутренних дел дополнительные льготы, гарантии и компенсации предоставляются только за время фактического выполнения ими задач на территории, где введено чрезвычайное положение, либо в местности, которая отнесена к зоне вооруженного конфликта (но не ранее дня введения на соответствующей территории чрезвычайного положения или отнесения местности к зоне вооруженного конфликта и не позднее дня отмены чрезвычайного положения или решения об отнесении к зоне вооруженного конфликта, определенных Правительством РФ).

Периоды выполнения военнослужащими и сотрудниками органов внутренних дел задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах оформляются приказами командиров воинских частей, начальников штабов, оперативных и иных групп. В послужных списках личных дел военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, военных билетах военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, производятся записи с указанием региона, в котором военнослужащий выполнял задачи в условиях чрезвычайного положения (вооруженного конфликта), и периодов выполнения этих задач.

В п. п. 300–302 приказа МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» предусмотрены дополнительные отпуска для сотрудников ОВД, которые предоставляются в размере, определяемым федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Сотрудникам предоставляется дополнительный отпуск за выполнение служебных обязанностей в особых условиях (указанных в п. 268 настоящего приказа):

1. Дополнительный отпуск за выполнение служебных обязанностей в особых условиях предоставляется по желанию сотрудника непосредственно после выполнения служебных обязанностей в особых условиях, одновременно с основным отпуском или отдельно от него в удобное для него время до окончания текущего года либо в течение следующего года.

2. Количество календарных дней дополнительного отпуска за выполнение служебных обязанностей в особых условиях не более 10 календарных дней устанавливается, исходя из продолжительности выполнения служебных обязанностей в особых условиях и составляет:

3 календарных дня за выполнение служебных обязанностей в особых условиях до 30 суток включительно;

5 календарных дней – от 31 суток до 60 суток включительно;

6 календарных дней – от 61 суток до 90 суток включительно;

7 календарных дней – от 91 суток до 120 суток включительно;

8 календарных дней – от 121 суток до 150 суток включительно;

9 календарных дней – от 151 суток до 180 суток включительно;

10 календарных дней – свыше 180 суток.

В соответствии с данным приказом дополнительный отпуск предоставляется по желанию сотрудника непосредственно после выполнения служебных обязанностей в особых условиях, одновременно с основным отпуском или отдельно от него в удобное для него время до окончания текущего года либо в течение следующего года.

ГЛАВА III. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖБЫ СОТРУДНИКОВ ОВД

§ 1. КОНТРАКТ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ТРУД. ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТА, ЗАКЛЮЧАЕМОГО С СОТРУДНИКАМИ О СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ. СОДЕРЖАНИЕ КОНТРАКТА

Любые правоотношения могут возникать в результате юридических фактов, к которым теория права относит: действия, события и сложный юридический состав.

Отношения по службе в ОВД, как правило, возникают на основании юридического факта – действия (контракта), но очень часто эти отношения возникают на основании сложного юридического состава – контракта и других действий, которые осуществляет система ОВД.

Правоотношения на службе в органах внутренних дел между Российской Федерацией и гражданином возникают и осуществляются на основании контракта, заключенного в соответствии с настоящим Федеральным законом. Контракт вступает в силу со дня, определенного приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя о назначении гражданина на должность в органах внутренних дел.

В случаях и порядке, которые установлены законодательством России, правоотношения между РФ и гражданином (сотрудником органов внутренних дел) возникают на основании контракта в результате:

- 1) поступления на службу в органы внутренних дел по результатам конкурса;
- 2) зачисления в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме по результатам прохождения вступительных испытаний;

3) назначения на должность в органах внутренних дел;

4) восстановления в должности в органах внутренних дел в соответствии с законодательством РФ.

На службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

Зачисление в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя является поступлением на службу в органы внутренних дел. В образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме вправе поступать в том числе граждане, не достигшие возраста 18 лет.

Предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел устанавливается:

1) для замещения должностей в органах внутренних дел – 35 лет;

2) для поступления в образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме – 25 лет.

На гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, оформляется личное поручительство, которое состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее трех лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Порядок и категории должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Статья 21 Закона о службе дает определение контракта о прохождении службы в органах внутренних дел, под которым следует понимать – соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченный руководитель обязуется гражданину, поступающему на службу в органы внутренних дел, и сотруднику органов внутренних дел обеспечить прохождение службы в органах внутренних дел в соответствии с настоящим Федеральным законом, своевременно и в полном объеме выплачивать сотруднику денежное довольствие и предоставлять ему социальные гарантии.

Виды и срок действия контракта (ст. 22 Закона). С гражданином, впервые поступающим на службу в органы внутренних дел, заключается контракт.

Контракт может заключаться на неопределенный срок или на определенный срок.

Контракт, заключенный на неопределенный срок, действует до достижения сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

С гражданином, поступающим в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, не достигшим возраста 18 лет, контракт заключается с письменного согласия его законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов, попечителей).

Срочный контракт заключается в следующих случаях:

1) с гражданином, впервые поступающим на службу в органы внутренних дел для замещения должности в органах внутренних дел, – на четыре года, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О полиции»;

2) с гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или с сотрудником органов внутренних дел для замещения должности временно отсутствующего сотрудника, за которым в соответствии с настоящим Федеральным законом или другими федеральными законами сохраняется должность в органах внутренних дел, – на период отсутствия сотрудника;

3) с гражданином, поступающим в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, – на период обучения с обязательством заключить контракт о последующей службе в органах внутренних дел в порядке, установленном статьей 23 настоящего Федерального закона;

4) с сотрудником органов внутренних дел, поступающим в образовательное учреждение высшего профессионального обра-

зования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме либо в очную адъюнктуру образовательного или научно-исследовательского учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, – на период обучения и обязательной последующей службы в органе внутренних дел, направившем сотрудника на обучение, в порядке, установленном статьей 23 настоящего Федерального закона;

5) с сотрудником органов внутренних дел, поступающим в очную докторантуру образовательного или научно-исследовательского учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, – на период обучения;

6) с сотрудником органов внутренних дел, изъявившим желание заключить новый срочный контракт по окончании срока действия предыдущего срочного контракта, – на период, определяемый по соглашению сторон, но не менее чем на один год;

7) с сотрудником органов внутренних дел, на которого на срок более шести месяцев руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем возлагается выполнение специальных задач либо задач в особых условиях, – на период выполнения специальных задач либо задач в особых условиях;

8) с сотрудником органов внутренних дел, назначаемым на должность руководителя (начальника), – на период замещения должности в органах внутренних дел;

9) с сотрудником органов внутренних дел, назначаемым на должность в представительстве федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, находящемся за пределами территории Российской Федерации, – на период замещения должности в органах внутренних дел;

10) с сотрудником органов внутренних дел, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, – на период, определяемый в соответствии со статьей 88 настоящего Федерального закона;

11) с гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или с сотрудником органов внутренних дел для замещения должности профессорско-преподавательского состава в образовательном учреждении высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по результатам конкурса – на пять лет;

12) в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом «О службе» и Федеральным законом «О полиции».

Срочный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные со службой в органах внутренних дел, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом замещаемой должности в органах внутренних дел или условий прохождения службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом «О службе» и Федеральным законом «О полиции».

Заключение срочного контракта, предусмотренного пунктом 7 части 5 настоящей статьи возможно, как с освобождением сотрудника органов внутренних дел от замещаемой должности в органах внутренних дел, так и без такового. В случае освобождения сотрудника от замещаемой должности после прекращения указанного контракта ему предоставляется для замещения другая должность в органах внутренних дел, но не ниже ранее замещавшейся.

Срочный контракт, предусмотренный пунктом 1 части 5 настоящей статьи, считается заключенным на неопределенный срок, если за два месяца до истечения срока его действия стороны не заявят о желании заключить новый срочный контракт или расторгнуть контракт.

Статьей 23 указанного закона регулируются положения о содержании контракта. В контракте указываются дата и место его заключения, наименование федерального органа исполнительной власти, должность, фамилия, имя, отчество руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, фамилия, имя, отчество гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, либо должность, специальное звание, фамилия, имя, отчество сотрудника органов внутренних дел, являющихся сторонами контракта, и другие необходимые сведения о сторонах контракта. В контракте также указываются права и обязанности сторон контракта.

В контракте предусматриваются следующие условия:

1) неразглашение сотрудником органов внутренних дел сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны);

2) обязательство гражданина или сотрудника органов внутренних дел проходить службу в органах внутренних дел по окончании обучения в образовательном учреждении высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел не менее срока, установленного срочным контрактом, заключенным с ним, если обучение осуществлялось за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

3) иные условия, не ухудшающие положение сотрудника органов внутренних дел по сравнению с положением, установленным настоящим Федеральным законом.

В случае заключения срочного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного контракта в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О полиции».

В контракте предусматривается ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей и взятых на себя обязательств в соответствии с законодательством РФ. Запрещается требовать от сотрудника органов внутренних дел выполнения обязанностей, не установленных контрактом и должностным регламентом (должностной инструкцией), за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «О полиции».

Контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами контракта. Один экземпляр контракта передается сотруднику органов внутренних дел, другой хранится в его личном деле. Примерная форма контракта устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Приложениями к контракту могут являться документы, подписанные сторонами контракта, и являются его неотъемлемой частью.

Для гражданина, поступающего на службу в ОВД, в целях проверки уровня его подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел, на замещение которой он претендует, устанавливается испытание на срок от двух до шести месяцев, за исключением случаев, установленных частями 10 и 11 настоящей статьи. При поступлении на службу в ОВД на должность, при замещении которой присваивается специальное звание полиции, установление испытания на срок менее трех месяцев не допускается. На период испытания кандидат назначается стажером на соответствующую должность в ОВД без присвоения ему специального звания.

Во время испытания стажер выполняет обязанности и пользуется правами в соответствии с замещаемой должностью в органах внутренних дел и условиями трудового договора. Стажеру в период испытания не разрешаются ношение и хранение огнестрельного оружия. Запрещается использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо когда его самостоятельные действия, в силу профессиональной неподготовленности, могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан. В период испытания стажер, наряду с выполнением основных обязанностей и поручений по должности, проходит индивидуальное обучение по месту службы под руководством непосредственного руководителя (начальника) и наставника

из числа опытных сотрудников органов внутренних дел, назначаемого приказом уполномоченного руководителя. В период испытания осуществляется дальнейшее изучение деловых и личных качеств стажера.

В период испытания со стажером заключается срочный трудовой договор, на стажера распространяется действие трудового законодательства.

В период действия военного положения применение вышеизложенных положений приостанавливается. Особенности возникновения и изменения правоотношений на службе в органах внутренних дел и особенности прохождения службы в органах внутренних дел в период действия военного положения определяются Президентом Российской Федерации.

§ 2. УСЛОВИЯ И ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЯ КОНТРАКТА. ИЗМЕНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ УСЛОВИЙ КОНТРАКТА

К изменениям условий службы относятся переводы по службе в пределах одного ОВД по инициативе сотрудника либо по медицинским показаниям; в другую местность, а также зачисление в образовательное учреждение высшего профессионального образования.

В настоящее время изменение условий контракта предусмотрено рядом статей Закона о службе. Статья 30 указанного закона посвящена переводам сотрудника органов внутренних дел.

Перевод сотрудника органов внутренних дел в случаях на вышестоящую, равнозначную или нижестоящую должность в ОВД, в другую местность либо в связи с его зачислением в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел допускается с согласия сотрудника, выраженного в письменной форме.

Должность в органах внутренних дел считается вышестоящей, если для нее предусмотрено более высокое специальное звание, чем специальное звание по прежней должности в органах внутренних дел, а при равенстве специальных званий – более высокий должностной оклад.

Перевод сотрудника органов внутренних дел на вышестоящую должность рядового состава, младшего, среднего или старшего начальствующего состава осуществляется по результатам аттестации и (или) конкурса, за исключением случаев, если назначение

сотрудника на вышестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется из кадрового резерва.

Должность в органах внутренних дел считается равнозначной, если для нее предусмотрены специальное звание и должностной оклад, равные специальному званию и должностному окладу по прежней должности в ОВД. Перевод сотрудника органов внутренних дел на равнозначную должность в органах внутренних дел осуществляется:

- 1) в связи с необходимостью замещения другой должности в интересах службы либо в порядке ротации;
- 2) по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии;
- 3) по личным или семейным обстоятельствам;
- 4) в связи с сокращением замещаемой сотрудником должности;
- 5) в связи с восстановлением сотрудника в должности, которую он замещал ранее, в случае, если эту должность замещает другой сотрудник;
- 6) в связи с прекращением срочного контракта;
- 7) в связи с прекращением необходимого для выполнения служебных обязанностей допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну;
- 8) в целях устранения обстоятельств, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью сотрудников, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Должность в органах внутренних дел считается нижестоящей, если для нее предусмотрено более низкое специальное звание, чем специальное звание по прежней должности в органах внутренних дел, а при равенстве специальных званий – более низкий должностной оклад. Перевод сотрудника органов внутренних дел на нижестоящую должность в органах внутренних дел осуществляется:

- 1) по состоянию здоровья в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии;
- 2) по личным или семейным обстоятельствам;
- 3) в связи с сокращением замещаемой сотрудником должности;
- 4) в порядке наложения дисциплинарного взыскания;
- 5) в связи с восстановлением сотрудника в должности, которую он замещал ранее, в случае, если эту должность замещает другой сотрудник и отсутствует равнозначная должность;
- 6) в связи с прекращением необходимого для выполнения служебных обязанностей допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну;

7) в связи с отказом от перевода на равнозначную должность в порядке ротации;

8) в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности (с учетом рекомендации аттестационной комиссии);

9) в целях устранения обстоятельств, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью сотрудников, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, в соответствии с законодательством РФ.

Перевод сотрудника органов внутренних дел на нижестоящую должность в ОВД дел по следующим основаниям: предусмотренных п. 1, 3, 5–7, допускается в случае невозможности его перевода на равнозначную должность.

Перевод сотрудника органов внутренних дел осуществляется при его зачислении в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме либо в очную адъюнктуру или докторантуру образовательного, или научно-исследовательского учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по результатам прохождения вступительных испытаний.

При невозможности перевода сотрудника органов внутренних дел на иную должность в ОВД или его отказе от такого перевода сотрудник подлежит увольнению со службы в органах внутренних дел, за исключением случаев отказа от перевода по основаниям, предусмотренным частью 3, пунктами 1, 3 и 6 части 5, пунктом 2 части 7 и частью 9 настоящей статьи. При этом контракт с сотрудником расторгается в связи с невозможностью перевода или отказом сотрудника от перевода на иную должность в органах внутренних дел, если иное не предусмотрено законом.

О невозможности перевода сотрудника кадровым подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения подготавливается соответствующее заключение. Отказ сотрудника от перевода оформляется рапортом. В случае отказа сотрудника подать рапорт составляется соответствующий акт.

Не является переводом и не требует согласия сотрудника органов внутренних дел выполнение им равнозначных функций по иной должности в органах внутренних дел в том же подразделении и в той же местности, не влекущее за собой изменения условий контракта.

Сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних

дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента России, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода – на иную равнозначную должность в другую местность. В случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа – уволен со службы в органах внутренних дел.

Перевод сотрудника органов внутренних дел на иную должность в органах внутренних дел осуществляется по решению Президента РФ, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя и оформляется соответствующим актом, который доводится до сведения сотрудника под расписку. До назначения сотрудника на должность в ОВД по новому месту службы, оформленного соответствующим актом, с ним сохраняются служебные отношения по прежнему месту службы.

Изменение правоотношений на службе в органах внутренних дел (назначение сотрудника органов внутренних дел на другую должность в органах внутренних дел) осуществляется на основании согласия или ходатайства сотрудника, выраженных в письменной форме в его обращении к руководителю федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченному руководителю (далее – рапорт).

В рапорте сотрудником также указывается, что он ознакомился с должностным регламентом (должностной инструкцией), основными условиями службы в органах внутренних дел, установленным порядком исчисления и выплаты денежного довольствия, режимом служебного времени и отдыха (если этот режим отличается от общих правил внутреннего служебного распорядка, установленных в федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальном органе, подразделении).

В контракт, заключаемый с сотрудником органов внутренних дел, назначенным на должность в органах внутренних дел, по которой предусмотрена ротация, включается положение о возможности перевода сотрудника в установленном порядке на иную равнозначную должность, в том числе в другую местность, а в случае его отказа – о возможности перевода в установленном порядке на нижестоящую должность или увольнения со службы в органах внутренних дел (ст. 23 Закона о службе).

§ 3. ОСНОВАНИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖБЫ С СОТРУДНИКАМИ ОВД. УВОЛЬНЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 12 Закона о службе регулирует порядок прекращения службы в ОВД. Контракт может быть прекращен по инициативе сотрудника ОВД, по инициативе руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя, а также по иным основаниям.

К сожалению, в главе 12 нет четкой логической структуры этих оснований.

В статье 80 Закона говорится, что служба в органах внутренних дел прекращается в случае:

1) увольнения сотрудника органов внутренних дел;

2) гибели (смерти) сотрудника органов внутренних дел, признания сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим и (или) объявления его умершим.

Основания прекращения или расторжения контракта содержатся в ст. 82 Закона о службе. Так, контракт прекращается, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел в связи:

1) с истечением срока действия срочного контракта;

2) по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, установленного ст. 88 Закона.

Контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы из органов внутренних дел:

1) по соглашению сторон;

2) по инициативе сотрудника;

3) в связи с изменением условий контракта и отказом сотрудника от продолжения службы в органах внутренних дел;

4) по выслуге лет, дающей право на получение пенсии;

5) в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел – на основании рекомендации аттестационной комиссии;

6) в связи с грубым нарушением служебной дисциплины;

7) в связи с неоднократным нарушением служебной дисциплины при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

8) по состоянию здоровья – на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязан-

ности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе;

9) в связи с восстановлением в должности в органах внутренних дел сотрудника, ранее замещавшего эту должность (в случае отказа сотрудника, замещающего эту должность, от перевода на другую должность в органах внутренних дел в соответствии с пунктом 5 части 5 или пунктом 5 части 7 статьи 30 настоящего Федерального закона);

10) в связи с отчислением из образовательного учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

11) в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником;

12) в связи с истечением срока нахождения сотрудника в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения;

13) в связи с отказом сотрудника без уважительных причин от прохождения службы в особых условиях в соответствии с частью 1 статьи 35 настоящего Федерального закона;

14) в связи с отказом сотрудника от перевода на нижестоящую должность в органах внутренних дел в порядке исполнения дисциплинарного взыскания;

15) в связи с нарушением условий контракта сотрудником;

16) в связи с нарушением условий контракта уполномоченным руководителем;

17) по инициативе сотрудника в случаях, предусмотренных статьей 37 настоящего Федерального закона;

18) в связи с переводом сотрудника на государственную службу иного вида;

19) в связи с назначением сотрудника на государственную должность РФ;

20) в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами;

21) в связи с прекращением допуска сотрудника к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей требует допуска к таким сведениям;

22) в связи с утратой доверия.

Контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел:

1) в связи с болезнью – на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел;

2) в связи с признанием сотрудника недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

3) в связи с невозможностью перевода или отказом сотрудника от перевода на иную должность в органах внутренних дел (за исключением случаев отказа от перевода по основаниям, предусмотренным частью 3, пунктами 1, 3 и 6 части 5, пунктом 2 части 7 и частью 9 статьи 30 настоящего Федерального закона);

4) в связи с прекращением гражданства РФ или приобретением гражданства (подданства) иностранного государства;

5) в связи с представлением сотрудником подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел, а также в связи с представлением сотрудником в период прохождения службы в органах внутренних дел подложных документов или заведомо ложных сведений, подтверждающих его соответствие требованиям законодательства РФ в части, касающейся условий замещения соответствующей должности в органах внутренних дел, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

6) в связи с отказом сотрудника от перевода на иную должность в органах внутренних дел в целях устранения обстоятельств, связанных с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью сотрудников, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, в соответствии с законодательством РФ;

7) в связи с осуждением сотрудника за преступление, а также в связи с прекращением в отношении сотрудника уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;

8) в связи с призывом сотрудника на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

9) в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел;

10) в связи с нарушением сотрудником обязательных правил при заключении контракта;

11) в связи с истечением срока, установленного частью 5 статьи 37 настоящего Федерального закона для возобновления службы в органах внутренних дел;

12) в связи с отказом сотрудника без уважительных причин от перевода на равнозначную должность в порядке ротации в соответствии с частью 12 статьи 30 настоящего Федерального закона.

Кроме того, сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) неприятия руководителем (начальником), которому стало известно о возникновении у подчиненного ему сотрудника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

3) непредставления сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

4) участия сотрудника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

5) осуществления сотрудником предпринимательской деятельности;

6) вхождения сотрудника в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором России или законодательством РФ.

В случае выявления нарушений законодательства РФ, допущенных при принятии решения о прекращении (расторжении) контракта, или в случае выявления (возникновения) новых обстоятельств, связанных с прекращением или расторжением контракта, основание, по которому с сотрудником органов внутренних дел был прекращен или расторгнут контракт, может быть изменено приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя.

Расторжение контракта по соглашению сторон (ст. 83). Контракт может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон контракта с одновременным освобождением сотрудника органов внутренних дел от замещаемой должности и увольнением его со службы в органах внутренних дел в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Расторжение контракта и увольнение со службы в органах внутренних дел по инициативе сотрудника органов внутренних дел (ст. 84). Сотрудник органов внутренних дел имеет право расторгнуть контракт и уволиться со службы в органах внутренних дел по собственной инициативе до истечения срока действия контракта, подав в установленном порядке рапорт об этом за один месяц до даты увольнения.

До истечения срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении со службы в органах внутренних дел сотрудник органов внутренних дел вправе в любое время в письменной форме отозвать свой рапорт. В этом случае контракт с сотрудником не расторгается и увольнение со службы не производится, если на замещаемую этим сотрудником должность в органах внутренних дел не приглашен другой сотрудник или гражданин и (или) имеются законные основания для отказа сотруднику или гражданину в назначении на данную должность.

По истечении срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении со службы в органах внутренних дел сотрудник органов внутренних дел вправе прекратить выполнение служебных обязанностей при условии соблюдения им требований, предусмотренных частью 7 статьи 89 закона.

С согласия руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя контракт может быть расторгнут и сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел до истечения срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении со службы, но не ранее выполнения сотрудником требований, предусмотренных частью 7 статьи 89 закона.

В случае, если рапорт о расторжении контракта и об увольнении со службы в органах внутренних дел подан сотрудником органов внутренних дел в связи с невозможностью дальнейшего выполнения служебных обязанностей (зачисление в образовательное учреждение, избрание (назначение) на государственную должность РФ, на должность государственной или муниципальной службы), руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченный руководитель обязан расторгнуть контракт и уволить сотрудника со службы в срок, указанный в рапорте, с учетом времени, необходимого для передачи дел и осуществления окончательного расчета с сотрудником.

При расторжении по инициативе сотрудника ОВД срочного контракта, который был с ним заключен при поступлении в образовательные учреждения ОВД, сотрудник обязан возместить федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел затраты на обучение, за исключением случаев расторжения контракта по одному из следующих оснований:

- 1) заключение военно-врачебной комиссии о невозможности проживания члена семьи сотрудника по медицинским показаниям в местности, в которой сотрудник проходит службу в органах вну-

тренних дел, и отсутствие возможности перевода сотрудника на службу в другую местность;

2) необходимость постоянного ухода за отцом, матерью, супругом (супругой), сыном (дочерью) или усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением органа медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре), либо достигшими пенсионного возраста, либо являющимися инвалидами I или II группы, при отсутствии возможности ухода со стороны других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;

3) необходимость ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого сотрудник воспитывает без матери (отца);

4) состояние здоровья (болезнь) – на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности (о негодности) к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью.

В случае если по истечении срока предупреждения о расторжении контракта и об увольнении со службы в органах внутренних дел контракт не расторгнут и сотрудник ОВД не настаивает на увольнении, действие контракта продолжается на прежних условиях.

Сотрудник органов внутренних дел не вправе расторгнуть контракт по собственной инициативе в период прохождения службы в органах внутренних дел в особых условиях, предусмотренных статьёй 35 настоящего Федерального закона.

БИБЛИОГРАФИЯ К РАЗДЕЛУ II

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. газ. № 25. 08.02.2011.

О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон

от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона от 08.11.2011 № 309-ФЗ // Рос. газ. 2011. № 157. 21 июля).

О службе в ОВД и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Рос. газ. 2011. № 275. 7 декабря.

Об основах государственной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (с изменениями и дополнениями на 27 мая 2003 г.) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах: Закон РФ от 21 января 1993 г. № 4328-1. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 6. Ст. 181.

О материальной ответственности военнослужащих: Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // СЗ. 2004. № 32. Ст. 3283.

О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 2331.

О коммерческой тайне: Федеральный закон № 98-ФЗ от 29 июля 2004 г. (с последующими изменениями от 24 июля 2007 г.) // Рос. газ. 2007. № 165. 1 августа.

Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (с последующими изменениями на 10 июня 2009 г.) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности: постановление Минтруда России от 31 декабря 2002 г. № 85 // Рос. газ. 2003. 8 февраля.

Положение об особенностях порядка исчисления средней заработной платы: утверждено постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2003 г. № 213 // СЗ РФ. 2003. № 16. Ст. 1529.

Типовая форма договора о полной индивидуальной материальной ответственности: утверждена постановлением Минтруда России от 31 декабря 2002 г. № 85. // Рос. газ. 2003. 8 февраля.

Об утверждении перечня должностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, при замещении которых

выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия службы и размеров надбавки по этим должностям: приказ МВД РФ от 19 декабря 2011 г. № 1259.

О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 19 января 2012 г. № 34.

Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 31 января 2013 г. № 65.

Об утверждении порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей: приказ МВД РФ от 25 июня 2012 г. № 630.

Об утверждении порядка выплаты денежной компенсации за выполнение служебных обязанностей сверх установленной нормальной продолжительности служебного времени, в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 27 июня 2012 г. № 638.

Об утверждении порядка выплаты подъемного пособия и суточных при переезде сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на новое место службы в другой населенный пункт: приказ МВД РФ от 5 июля 2012 г. № 677.

Об условиях замещения отдельных должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего профессионального юридического образования: приказ МВД РФ от 6 июля 2012 г. № 681.

О ежемесячной надбавке к должностному окладу за особые условия службы сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1021 // Рос. газ. 2011. 15 декабря.

О дополнительном отпуске сотрудникам ОВД РФ за выполнение служебных обязанностей в особых условиях: приказ МВД РФ от 21 августа 2012 г. № 807.

О некоторых вопросах прохождения сотрудниками ОВД РФ службы в особых условиях: приказ МВД РФ от 6 июня 2012 г. № 562.

Об утверждении порядка рассмотрения служебного спора в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 13 августа 2012 г. № 782.

О дополнительном отпуске сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации за выполнение служебных обязанностей в особых условиях: приказ МВД РФ от 21 августа 2012 г. № 807.

Об утверждении правил внутреннего служебного распорядка центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 23 августа 2012 г. № 800.

О дополнительном отпуске за ненормированный служебный день сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 6 сентября 2012 г. № 849.

О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 // БВС РФ. 2007. № 1.

О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (в редакции от 28 декабря 2006 г.) // БВС РФ. 2004. № 4.

Основная литература

Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. В. И. Шкатуллы. 4-е изд. М.: Норма, 2010.

Трудовое право: учебник / Гейхман В. Л., Дмитриева И. К. М.: ИД Юрайт, 2011. 523 с.

Трудовое право России: учебник / под ред. С. Ю. Головиной, М. В. Молодцова. М.: Норма, 2010. 704 с.

Трудовое право: учебник / под ред. В. М. Лебедева. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. 464 с.

Трудовое право России: учебник для бакалавров / под общ. ред. В. А. Сафонова, Е. Б. Хохлова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт: ИД Юрайт, 2012. 673 с.

Трудовое право России / под ред. С. П. Маврина и Е. Б. Хохлова. М., 2010. 415 с.

Трудовое право России / отв. ред. Р. З. Лившиц, Ю. П. Орловский. М., 2009. 456 с.

Трудовое право: учебное пособие / под ред. Шалагиной М. А., Невской М. А. 3-е изд. М.: Омега – Л., 2011. 208 с.

Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под редакцией доктора экономических наук Ю. Г. Наумова; [С. Н. Белова и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2017. 312 с.

Дополнительная литература

Анисимов Л. Н., Анисимов А. Л. Трудовые отношения и материальная ответственность. М.: Эксмо, 2005.

Ванюхин В. Н. Материальная ответственность работника: практическое пособие. М.: Элит, 2005.

Гайдов В. Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.

Голенко Е. Я., Ковалев В. И. Трудовой кодекс Российской Федерации: научно-практический комментарий (для командиров воинских частей, профсоюзных работников и гражданского персонала). М.: За права военнослужащих, 2004.

Гриднева О. В., Незнамова А. А. Особенности правового регулирования пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей. В сборнике: Проблемы и перспективы современной юридической науки: сборник статей по итогам научно-практического семинара. 2017. С. 33–37.

Драчек М. А. Материальная ответственность работников организации: некоторые проблемы теории и практики // Российский ежегодник трудового права / под ред. Е. Б. Хохлова. СПб., 2006. С. 233.

Калинин И. Допустимо ли субсидиарное применение норм административного права к трудовым отношениям? // Российская юстиция. 1998. № 4–5.

Карпухин А. Е. Полная материальная ответственность работника: отдельные правовые аспекты // Трудовое право. 2003. № 5. С. 12.

Козлова Т. А. Материальная ответственность работника и работодателя // Трудовое право. 2003. № 7. С. 57.

Костян И. Материальная ответственность руководителя организации // Человек и труд. 2004. № 10. С. 56.

Кудашкин А. Материальная ответственность военнослужащих // Российская юстиция. 2000. № 6.

Куренной А. М. Правовое регулирование прекращения трудового договора // Законодательство. 2002. № 12; 2003. № 1.

Куренной А. М. Материальная ответственность сторон трудового договора // Законодательство. 2003. № 5, 6, 7.

Лебедев В. Локальные нормативные акты, регулирующие наемный труд // Российская юстиция. 2002. № 8.

Медведев М. Ф. Теоретические проблемы природы регрессных требований работодателя к своему работнику // Журнал российского права. 2001. № 7.

Насиковская А. А. Увольнение работников в связи с ликвидацией организации // Трудовые споры. 2006. № 5.

Нестерова Т. Увольнение работника организации в связи с решением о досрочном прекращении трудового договора // Законность. 2004. № 8.

Нуртдинова А. Ф. Разграничение полномочий по регулированию трудовых отношений между федеральными и региональными органами государственной власти // Трудовое право. 2003. № 6.

Орлов А. И. Материальная ответственность руководителя коммерческой организации по Трудовому кодексу // Трудовое право. 2004. № 6. С. 61.

Применение норм частного и финансового права в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие (курс лекций) / под общей редакцией профессора кафедры, доктора юридических наук, профессора Мазура С. Ф., кандидата экономических наук, доцента Наумова Ю. Г. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 179.

Пешкова О. А. Ответственность в порядке регресса и материальная ответственность работников // Трудовые споры. 2006. № 12.

Пешкова О. А. Материальная ответственность сторон трудовых правоотношений: теория и практика. М.: Ось-89, 2009. 256 с.

Поletaев Ю. Н. Особенности трудового договора, заключаемого с материально ответственными лицами // Трудовое право. 2003. № 5. С. 15.

Поляков С. Возмещение вреда, причиненного при исполнении обязанностей государственной службы // Российская юстиция. 1999. № 5.

Романова Ю. Э. Дисциплинарный проступок как основание для увольнения работника: пределы компетенции работодателя // Трудовые споры. 2006. № 2.

Самсонова Т. Н. Материальная ответственность сторон трудового договора. М.: Альфа-Пресс, 2004.

Ситникова Е. С. Вынужденное увольнение по собственному желанию // Трудовые споры. 2010. № 10.

Ставка на человека. МВД создало новую систему обучения и воспитания профессионалов // Рос. газ. 2009. 21 августа.

Хныкин Г. В. Проблемы ответственности сторон трудового договора // Российский ежегодник трудового права (2005, № 1) / под ред. Е. Б. Хохлова. СПб.: С.-ПбГУ, 2006. С. 221.

Шалыгин Б. И. Гражданско-правовая и материальная ответственность за нарушения законодательства о трудовых правах граждан // Трудовое право. 2004. № 7. С. 62.

Шиенкова А. С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД, 2007.

РАЗДЕЛ III. ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ГЛАВА I. ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ И ПУБЛИЧНАЯ ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

§ 1. ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Публичные финансы – это понятие одновременно экономической и юридической наук.

Для уяснения сущности любого понятия необходимо показать его место в понятийном аппарате науки. Для этого следует назвать хотя бы одну более общую по отношению к рассматриваемому понятию категорию, а затем определить объем и содержание рассматриваемого понятия.

Финансовые отношения, в отличие от брачно-семейных, трудовых, политических, не говоря уже об отношениях гражданского оборота, в природе человеческого общежития не существуют. Этот тезис необходим для демонстрации генетической линии становления того или иного финансового института как результата созидательной, первородной деятельности публичной власти. Именно государство, вызванное к жизни необходимостью концентрации части общественного продукта, осуществляет эту свою задачу путем формирования, подчас насильственными методами, нового класса экономических отношений – финансовых отношений.

С определенного момента (в зависимости от правовой зрелости общества) примитивные финансовые отношения превращаются в правоотношения, возникает финансовое право. Как из податей возникают налоги, из княжеской казны – государственный бюджет, из ростовщичества – банковская система, так и из примитивных финансов создаются финансы правовые, построенные на развитом юридическом механизме, почерпнутом или заимствованном из инструментария других отраслей права. Отсюда, очевидно, тяга

финансового права к рецепции понятий, категорий, юридических механизмов, прежде всего из гражданского права.

Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации является одной из основополагающих функций государства. И именно основой их финансового обеспечения являются публичные финансы.

Понятие «финансы» является менее общим по отношению к категории «денежное хозяйство страны». Последняя, помимо понятия «финансы», включает такие понятия, как «деньги», «кредит», «прибыль», «заработная плата» и др.

Если принять за основу постулат «экономические отношения представляют собой отношения людей в процессе производства, обмена, распределения и потребления», то «денежное хозяйство» обслуживает лишь ту часть экономических отношений, которая проходит денежную стадию. Соответственно за пределами категории «денежное хозяйство» остаются возникающие в обществе натуральные отношения.

Наиболее распространена точка зрения, согласно которой финансы – это экономические денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства и социальных нужд, в процессе осуществления которых происходит распределение и перераспределение общественного продукта и контроль за удовлетворением потребностей общества.

При этом часто понятие «финансы» объясняется через раскрытие его экономического и материального содержания.

Как экономическая категория финансы – это система стоимостных (денежных) отношений, в процессе которых формируются государственные и муниципальные денежные фонды в результате распределения и перераспределения национального дохода.

По своему материальному содержанию финансы – это денежные фонды, мобилизуемые и используемые государством и местными органами для реализации своих функций.

Другие авторы понимают финансы не так широко и считают, что финансовые отношения характеризуются их без эквивалентностью, т. е. имеет место одностороннее (без встречного эквивалента) движение денежной формы стоимости. В связи с этим финансовые отношения не возникают на стадии обмена, где наблюдается «двустороннее (встречное) движение стоимостей, одна из которых находится в денежной форме, а другая – в товарной».

Таким образом, согласно этой точке зрения, финансовые отношения - это отношения, возникающие на стадии распределения, а отношения, возникающие на стадиях обмена и перераспределения, не являются финансовыми.

В свою очередь ряд авторов под финансами государства понимают ее денежное хозяйство и возникающие на его основе посредством оборота денег финансовые отношения, в результате которых образуются различные фонды денежных средств как государственные, так и негосударственные (частные)¹.

В этом определении содержится три элемента: денежное хозяйство; финансовые отношения; фонды денежных средств.

Прежде всего финансы государства – это денежные средства страны (финансовые ресурсы), внешне выражающие стоимость имеющихся в стране товаров и участвующие в обороте денег в наличной и безналичной формах. При этом не следует забывать, что деньги являются особым товаром, который служит денежным измерителем всех других товаров и всеобщим орудием обмена.

Финансовые отношения, возникающие на основе денежного хозяйства страны, имеют «вещное» содержание, так как представляют собой процесс движения ресурсов в денежной форме, например, от коммерческого банка к предприятию в форме кредита, от налогоплательщика к государству в бюджет в форме налогового платежа.

Благодаря финансовым отношениям возможно создание различных фондов денежных средств: государственных и негосударственных, централизованных и децентрализованных, бюджетных и внебюджетных и т.д.

В состав финансов страны включаются денежные средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, денежные средства государственных и негосударственных предприятий, все доходы государственного бюджета как в форме налоговых платежей, так и в форме государственного кредита.

Финансы страны подразделяются:

- на государственные (публичные) финансы;
- частные (негосударственные) финансы.

Центральное место в системе финансов занимают публичные финансы, к которым относятся государственные финансы и финансы муниципальных образований.

Исторически становление государственных финансов завершилось в период формирования централизованных государств

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. проф. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юридическая фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. С. 11.

в XVIII в. (Франция, Пруссия, Россия) ростом их расходов на аппарат управления, полицию, армию. Казна в это время постепенно отделяется от личных средств монарха, а сами средства все более принимают денежную форму. В итоге складывается система государственных финансов в современном ее понимании.

В настоящее время различаются два вида государственных финансов:

- 1) централизованные;
- 2) децентрализованные.

Государственными (публичными) централизованными финансами являются денежные средства, которыми непосредственно распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления. Эти денежные средства используются для удовлетворения общих нужд соответствующих территориальных образований: района, города, области, государства в целом. Общими нуждами являются управление, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оборона и т. д.

Государственные (публичные) финансы включают:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов Российской Федерации;
- местные бюджеты;
- внебюджетные фонды;
- фонды, образуемые посредством государственного и муниципального кредита.

В свою очередь государственные централизованные финансы (бюджеты) подразделяются:

- на общие бюджеты;
- бюджеты внебюджетных фондов (пенсионного, медицинского, социального страхования), которые в совокупности можно было бы назвать социальным бюджетом.

В другом положении находятся государственные (публичные) децентрализованные финансы, т. е. финансы государственных и муниципальных предприятий. Хотя они принадлежат государству и муниципальным образованиям, эти предприятия, будучи хозяйствующими субъектами, сохраняют в определенной степени автономный характер и, так же как все коммерческие предприятия, подчиняются законам рынка, что приближает их финансы к финансам других (частных) коммерческих предприятий. Государственные и муниципальные предприятия располагают закрепленными за ними денежными средствами, имеют свои денежные фонды, уплачивают налоговые платежи в государственные и местные бюджеты.

Применительно к денежным средствам государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов возникает необходимость формирования их в определенные фонды, каждый из которых имеет строго целевое назначение (для содержания органов управления, для погашения государственного долга, для нужд обороны и т. д.). С помощью фондов денежных средств создается рациональный и правовой порядок в денежном хозяйстве страны¹.

В состав финансов страны включаются денежные средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов, денежные средства государственных и негосударственных предприятий.

Обе группы ученых сходятся во мнении, что специфическими признаками финансов, выделяющими их из всей массы денежных отношений, являются:

1) денежный характер: финансы – это всегда денежные отношения;

2) одна из сторон в этих отношениях – государство или уполномоченный государством орган;

3) движение в форме финансовых ресурсов, мобилизация и использование которых осуществляются через денежные фонды.

Недостатком рассмотренных точек зрения является смешение понятийных аппаратов различных наук: экономики и юриспруденции. Между тем, верные с экономической точки зрения определения для юридической науки не имеют практического смысла.

Если в юридической науке оперировать экономическим пониманием финансов, согласно которому финансы – это отношения, то совершенно исчезает различие между понятиями «финансы» и «финансовые правоотношения». В связи с этим слушателю становится совершенно не ясно, почему курс финансового права начинается с темы, в которой следует объяснение понятия «финансы», а затем, когда раскрывается содержание термина «финансовые правоотношения», речь идет как бы совершенно о другом, хотя, по смыслу, в обоих случаях говорят об одном и том же.

На самом деле верное с экономической точки зрения определение не вполне совместимо со всем комплексом понятий, применяемых в юридической науке.

В юридической науке финансы – это совокупность не экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования определенных фондов денежных средств, а система форм и методов правового регулирования образования, распределения и использования фондов денежных средств, мобили-

¹ См.: *Карасева М. В., Крохина Ю. А.* Финансовое право. М., 2001. С. 3–4.

зуемых и используемых государством и местным самоуправлением для осуществления своих задач и функций, по поводу которых возникают финансовые отношения.

Вместе с тем, абстрагируясь от природы и существа самих денежных экономических отношений, под финансами следует понимать систему экономических, денежных отношений, посредством которых на основе планового распределения общественного продукта (национального дохода) образуются, распределяются и используются денежные фонды государства, муниципальных образований и самостоятельно хозяйствующих субъектов.

Анализ государственных (публичных) централизованных и децентрализованных финансов позволяет определить достаточно распространенное в финансовой литературе понятие казны.

Казна – это часть государственного и муниципального имущества (денежных средств), не закрепленная за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Государственную казну Российской Федерации составляют средства федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, а также средства ЦБ РФ, золотой и валютный фонды РФ.

Очень часто финансам приписывают контрольную, распределительную и стимулирующую функции. Чтобы понять ошибочность этой точки зрения, достаточно вспомнить о налогах, которые поступают в бюджет не сами по себе, а исключительно потому, что государство создало соответствующие органы, занимающиеся начислением налогов, их сбором, а также контролем за правильностью и своевременностью их поступления. В связи с этим создается ложное впечатление, что налогам присуща контрольная функция. Однако указанную контрольную функцию выполняют не сами налоги, а соответствующие государственные органы.

Аналогичный подход используется и для обоснования отсутствия у финансов стимулирующей и распределительной функций. Используя систему налогов, а также систему расходования бюджетных средств, государство ограничивает или поощряет (т. е. стимулирует) ту или иную деятельность. Но стимулирование и распределение есть функции государства, а не самих финансов. Финансы, как экономико-правовая категория, индифферентны к любой человеческой деятельности.

Система публичных финансов Российской Федерации представляет собой совокупность соответствующих фондов денежных средств и включает следующие относительно самостоятельные звенья:

- бюджетные фонды;
- внебюджетные фонды;

- налоги;
- государственный и муниципальный кредит;
- фонды обязательного страхования;
- финансы предприятий и организаций.

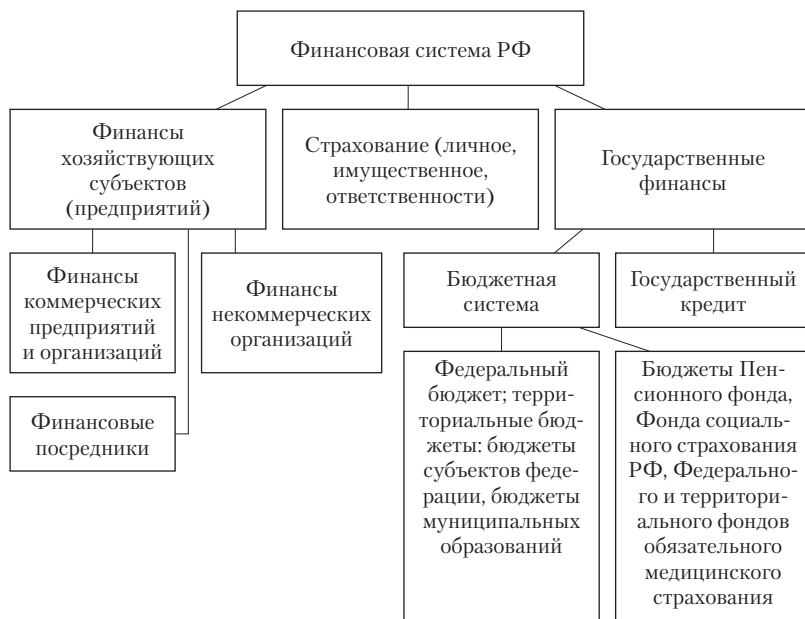


Схема 1. Финансовая система Российской Федерации

§ 2. ПОНЯТИЕ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Финансовую деятельность государства нужно рассматривать с двух сторон: во-первых, как особый вид экономической деятельности, во-вторых, как разновидность государственного управления. В конечном счете, эта двойственность обусловлена двойственностью денег, которые, с одной стороны, являются продуктом экономических законов (закона стоимости), с другой стороны, представляют собой один из механизмов государственной власти.

В процессе финансовой деятельности Российское государство выпускает денежные знаки (осуществляет эмиссию), организует и регулирует денежное обращение в стране, осуществляет расче-

ты. Это важнейший признак, покоящийся на действии закона стоимости.

Деньги выполняют роль великолепного измерителя стоимости товаров и услуг, являясь всеобщим эквивалентом, помогающим быстро и эффективно обменивать один товар на другой, способствуют нормальной работе хозяйственных механизмов в сфере как государственного, так и частного бизнеса, в наиболее удобной форме помогают гражданам удовлетворять свои потребности.

Другой признак свидетельствует о том, что в процессе осуществления финансовой деятельности государство собирает (мобилизует) денежные средства и создает разнообразные финансовые фонды: бюджетные, внебюджетные, иные. Дело в том, что совокупный общественный продукт (товары, услуги) создается частными и государственными предприятиями, индивидуальными предпринимателями, фермерами, гражданами. Часть этого продукта используется на месте.

В итоге реализации товаров (выполнения работ и оказания услуг) у частных и государственных предприятий, предпринимателей, фермеров, граждан образуются свои денежные средства. Часть этих денежных средств государство изымает и для этого вступает в финансовые (налоговые) отношения с предприятиями, предпринимателями, фермерами, гражданами. При этом государство использует различные методы: установление налогов и сборов, добровольное привлечение денежных средств населения посредством государственного кредита, лотереи и т. д.

В процессе финансовой деятельности Российское государство распределяет, мобилизуемые денежные средства (перераспределяет) и создает бюджетные, внебюджетные, резервные и иные денежные фонды. Это очень существенный признак финансовой деятельности государства.

В рассматриваемом плане огромное значение для функционирования государства имеет создание федерального бюджета как централизованного фонда Российской Федерации, предназначенного для финансирования функций и задач общегосударственного значения (оборона, иностранные дела), а также для перераспределения финансовых средств между субъектами Российской Федерации в целях выравнивания условий их социально-экономического развития.

Бюджетный кодекс РФ предусматривает создание основных государственных внебюджетных фондов, к числу которых относятся Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и другие фонды. Финансовые фонды дисциплинируют государство, обязывают должностных лиц использовать денежные средства

законно и на цели, указанные в законе. Создание денежных фондов в процессе мобилизации денежных средств, их распределения и перераспределения представляет собой основное направление в финансовой деятельности государства.

В процессе финансовой деятельности государство расходует денежные средства. Данный аспект также представляет собой один из важных признаков финансовой деятельности государства как экономической категории. Государство не может бездействовать – оно функционирует непрерывно. Все его действия требуют материальных и денежных затрат. Есть управленческий афоризм, гласящий: управлять – значит расходовать. Из федерального бюджета государство осуществляет расходы на армию и оборону; из Пенсионного фонда РФ выплачивает пенсии гражданам; из резервных фондов восстанавливает потери, понесенные городами и селами в результате стихийных бедствий, и т. д.

Расходуя денежные средства, государство:

- применяет бюджетное финансирование, т. е. целевой, безвозмездный, безвозвратный отпуск государственных денежных средств;

- применяет банковское кредитование, т. е. выдачу возвратных ссуд, за пользование которыми граждане и юридические лица уплачивают проценты;

- выплачивает страховые возмещения и т. д.

Таким образом, финансовую деятельность государства образуют прежде всего такие ее виды, как эмиссионная, налоговая, бюджетная, расходная деятельность. Однако панорама финансовой деятельности государства показывает и другие ее составные части (виды): валютную, кредитную, страховую, финансово-контрольную и др.

Финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой процесс планомерного формирования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения стоящих перед ними задач.

В процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований решаются следующие задачи:

- планомерное формирование и распределение денежных фондов в соответствии с целями государства и муниципальных образований;

- экономическое стимулирование общественного производства в целях его развития и интенсификации;

- контроль за законным и целесообразным использованием денежных ресурсов.

Функции финансовой деятельности государства и муниципальных образований – это основные направления этой деятельности.

К функциям финансовой деятельности относятся:

- образование государственных и муниципальных денежных фондов;
- распределение государственных и муниципальных финансовых ресурсов;
- использование государственных и муниципальных финансовых ресурсов;
- государственный и муниципальный контроль за движением финансовых ресурсов;
- эмиссия денежных знаков.

Средства финансовой деятельности государства и муниципальных образований, используемые в ходе этой деятельности и направленные на достижение ее целей, включают:

- правовые нормы;
- нормы бухгалтерского учета;
- операционно-технические и коммуникативно-транспортные средства.

Способы финансовой деятельности государства и муниципальных образований – это конкретные пути, методы достижения целей финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Способы финансовой деятельности подразделяются на:

I) общие – те, которые используются при осуществлении всех или почти всех функций финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

II) специальные – те, которые используются в процессе реализации отдельных функций финансовой деятельности.

Общие способы финансовой деятельности государства и муниципальных образований:

1) командно-волевой (императивный) заключается в том, что государство и муниципальные образования в ходе финансовой деятельности действуют по принципу «команда – исполнение»;

2) рекомендательный состоит в поступлении не команд, а рекомендаций субъектам финансовой деятельности, которые не обязательны, но наиболее приемлемы для исполнения ими;

3) коллегиальный заключается в совместном решении вопросов уполномоченными субъектами финансовой деятельности на паритетных началах.

Специальные способы финансовой деятельности государства и муниципальных образований применяются в процессе реализации функций:

- образования денежных фондов;
- использования денежных средств;
- распределения финансовых ресурсов.

В процессе осуществления функции образования денежных фондов применяются следующие специальные методы:

1) обязательных платежей – проявляется через установление налогов, сборов, поступающих в государственные и муниципальные фонды;

2) добровольных платежей – проявляется через реализацию государственных и муниципальных займов физическим и юридическим лицам, добровольных пожертвований в пользу государства и т. п.;

3) финансовых изъятий – проявляется в изъятии государством свободного остатка прибыли казенного предприятия;

4) штрафной – выражается в установлении и применении штрафов, пеней и других санкций за нарушение финансово-правовых норм.

В процессе реализации функции использования денежных средств применяются следующие специальные методы:

1) безвозвратного финансирования – безвозвратное и безвозмездное выделение денежных средств;

2) возвратного финансирования – выделение денежных средств на началах возвратности и возмездности.

В процессе осуществления функции распределения финансовых ресурсов применяются методы:

1) процентных отчислений от регулирующих доходов выделение субъектам РФ и муниципальным образованием отчислений (в %) от федеральных и региональных налогов и иных платежей;

2) субвенций – выделение денежных средств из бюджета вышестоящего уровня на определенный срок и на конкретные цели;

3) дотаций – выделение финансовых ресурсов без целевого назначения;

4) трансфертов – предполагает оказание соответствующим субъектам РФ финансовой помощи из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, для чего в рамках соответствующего бюджета создается фонд финансовой поддержки.

Финансовая деятельность государства как разновидность управленческой деятельности представляет собой «специальную отрасль государственного управления»¹.

¹ Загряцков М. Д. Финансовое управление // Финансовая энциклопедия. М.; Л., 1927. С. 1098.

В этом качестве финансовая деятельность государства является:

- властной, основанной на предписаниях органов государственной (публичной) власти;
- государственно-плановой, осуществляемой в рамках точно определенного времени (квартала, года);
- координирующей деятельностью;
- контролирующей деятельностью.

Управленческий характер финансовой деятельности проявляется в том, что она осуществляется на основе правовых управленческих решений как представительных, так и исполнительных органов власти.

В иерархии таких решений ведущее место принадлежит актам представительных органов, в первую очередь федеральным законам и законам субъектов Федерации о бюджетах, налогах и т. д.

Наибольшую часть управленческих решений в области финансовой деятельности государства составляют акты органов исполнительной власти, и это естественно, потому что преимущественно эти органы осуществляют финансовую деятельность (Минфин России, налоговые службы)¹. При этом в каждом конкретном случае осуществление финансовой деятельности представляет собой иерархическую связь двух субъектов: один из них командует, реализует направляющее, координирующее, контролирующее воздействие, а другой субъект подпадает под его власть. Наиболее заметно такое воздействие в налоговом правоотношении (налоговый орган – налогоплательщик), в бюджетно-процессуальном правоотношении (законодательный орган – орган исполнительной власти).

Финансовая деятельность представляет собой управленческую деятельность координирующего характера, в процессе осуществления которой устанавливается в зависимости от обстоятельств целесообразное соотношение расходной части с доходной частью бюджетов различных уровней путем бюджетного регулирования: процентных отчислений от налогов в те или иные бюджеты, предоставления дотаций, субвенций и субсидий и т. д. Однако координацию как управленческое воздействие по согласованию действий различных финансовых органов вряд ли можно ограничить только бюджетной сферой. Она распространяется на эмиссионную, налоговую, валютную и другие сферы финансовой деятельности государства.

Составной частью финансовой деятельности государства как управленческой категории является финансово-контрольная деятельность, которую осуществляют компетентные органы государ-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972. С. 43.

ства (Минфин России, Департамент экономической безопасности МВД России, Счетная палата РФ) в процессе мобилизации денежных средств в государственные финансовые фонды и их использования в интересах общества и государства.

Государственный финансовый контроль распространяется как на государственные и муниципальные финансовые структуры, так и на частную предпринимательскую деятельность. Так, органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства.

В юридической литературе нередко используются такие понятия, как «государственное управление финансами», «управление в области финансов и кредита», «финансовое управление». Представляется, что во всех случаях использования названных понятий имеется в виду государственная финансовая деятельность, но с акцентом на ее управленческую сторону. При этом финансовое управление следует рассматривать не в узком (классическом), а в широком плане, так как оно осуществляется представительными, исполнительными и банковскими (Банк России и его филиалы) органами, но на основе классического правила «команда – исполнение». Причем действия как управляющего, так и управляемого связаны с движением денежных средств в определенном направлении. Таково, например, движение денежных средств в форме налоговых платежей, субвенций, дотаций, бюджетных ссуд и т. д.¹

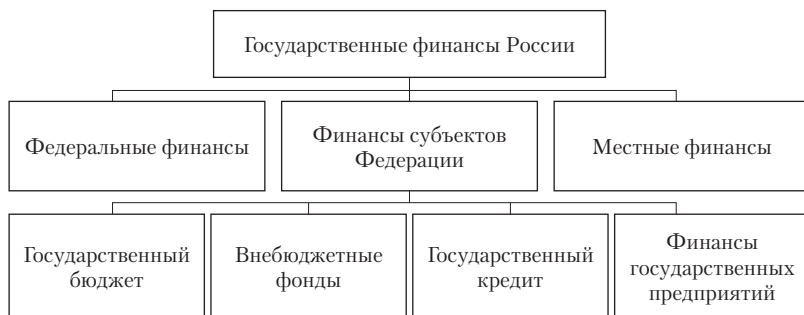


Схема 2. Государственные финансы России

¹ См.: Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1.

§ 3. СИСТЕМА ФИНАНСОВЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПУБЛИЧНУЮ ФИНАНСОВУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В осуществлении финансовой деятельности государства принимают участие все без исключения органы государства, муниципальные органы, государственные учреждения, в том числе и органы внутренних дел, и предприятия, частные предприятия, общественные организации и граждане – налогоплательщики.

Все органы государства, принимающие участие в осуществлении финансовой деятельности, можно подразделить на ряд групп.

К одной относятся высшие органы государства, осуществляющие общее руководство финансовой деятельностью.

Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ назначает на должность министра финансов РФ, представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя ЦБ РФ, подписывает и обнародует федеральные законы о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов, о федеральном бюджете; выступает с Бюджетным посланием перед Государственной Думой. Используя нормотворческие полномочия, Президент РФ издает указы по вопросам исполнения бюджетного, налогового и валютного законодательства, укрепления финансовой дисциплины, обеспечения финансового государственного контроля.



Схема 3. Органы управления публичными финансами на федеральном уровне

Государственная Дума рассматривает и принимает федеральный бюджет, назначает на должность и освобождает от должности Председателя ЦБ РФ, Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов, принимает федеральные законы по вопросам федеральных налогов, финансового, валютного, кредитного, таможенного, регулирования, денежной эмиссии.

Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции РФ¹ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

К другой группе относятся государственные органы специальной компетенции, для которых финансовая деятельность является основной и которые несут основное бремя этой деятельности. К ним относятся Минфин России и ЦБ РФ.

Система финансовых органов Российской Федерации представляет собой совокупность финансовых органов, организаций и учреждений и включает государственные органы, кредитные организации и иные учреждения, непосредственно осуществляющие финансовую деятельность государства.

Систему кредитных организаций возглавляет Банк России, который является органом валютного контроля и осуществляет эмиссию наличных денег. Кредитные организации, имеющие лицензии на проведение операций в иностранной валюте, являются агентами валютного контроля и подконтрольны Банку России.

Систему финансовых органов возглавляет Министерство финансов РФ, являющееся органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной политики и осуществляющим общее руководство организацией финансов в стране.

Сюда также входят министерства финансов республик, финансовые управления и другие органы управления финансами в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах, а также органы федерального казначейства.

К финансовым органам относятся также налоговые и таможенные органы, одной из функций которых является аккумуляция денежных средств в централизованные фонды. К низовым звеньям финансовой системы относятся бухгалтерии предприятий, учреждений и организаций.

Минфин России относится к числу федеральных ведомств, постоянная необходимость и актуальность которого доказывается

¹ СЗ РФ. 2009. № 24. Ст. 445.

тем, что оно непрерывно функционирует в России с 1802 г. Минфин России, в соответствии с Положением о нем, утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329¹, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении ФНС России, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства.

Минфин России осуществляет следующие основные функции:

- составляет проект федерального бюджета;
- утверждает сводную бюджетную роспись федерального бюджета;
- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях;
- открывает в ЦБ РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета;
- осуществляет управление средствами Стабилизационного фонда РФ;
- запрашивает и получает в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Минфина России вопросам.

Из названных федеральных служб, находящихся в ведении Минфина России, особую роль в осуществлении финансовой деятельности играет Федеральное казначейство², отвечающее за исполнение федерального бюджета как по доходам, так и по расходам, за накопление и использование денежных средств как бюджетных, так

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

² См.: постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

и внебюджетных фондов, за состояние государственной казны. При исполнении бюджета Федеральное казначейство организует сбор налогов, пошлин и других доходов в бюджет; открывает бюджетные кредиты и предоставляет средства в соответствии с утвержденными ассигнованиями.

Центральный банк РФ является другим специальным органом, осуществляющим финансовую деятельность и руководящим банковской деятельностью в стране. В соответствии с Законом о Банке России данный орган осуществляет денежную эмиссию, организует наличное денежное обращение, осуществляет защиту и устойчивость рубля, развивает и укрепляет банковскую систему страны.

Свои функции и полномочия ЦБ РФ осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Многочисленную группу образуют федеральные органы исполнительной власти, для которых финансовая деятельность не является основной, но, будучи вспомогательной, обуславливает наличие в их составе специальных финансовых структурных подразделений. Например, МВД России имеет в своем составе Финансово-экономический департамент. Аналогичные структурные подразделения имеют другие федеральные органы исполнительной власти: Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и т.д.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют финансовую деятельность в пределах своих территорий.

Представительные органы рассматривают и утверждают бюджет субъекта Российской Федерации, осуществляют контроль за его исполнением. Органы исполнительной ветви власти осуществляют исполнение бюджета.

В составе администраций субъектов Российской Федерации функционируют финансовые управления, которые осуществляют техническую работу по составлению проекта бюджета, его исполнению, управляют государственным и муниципальным долгом, создают фонды финансовой поддержки муниципальных образований, выдают ссуды, выделяют субвенции органам местного самоуправления и оказывают иные формы финансовой помощи, осуществляют государственный финансовый контроль на соответствующей территории.

Деятельность финансовых органов в сфере управления публичными финансами, несомненно, осуществляется при использовании конкретно определенных форм и методов осуществления.

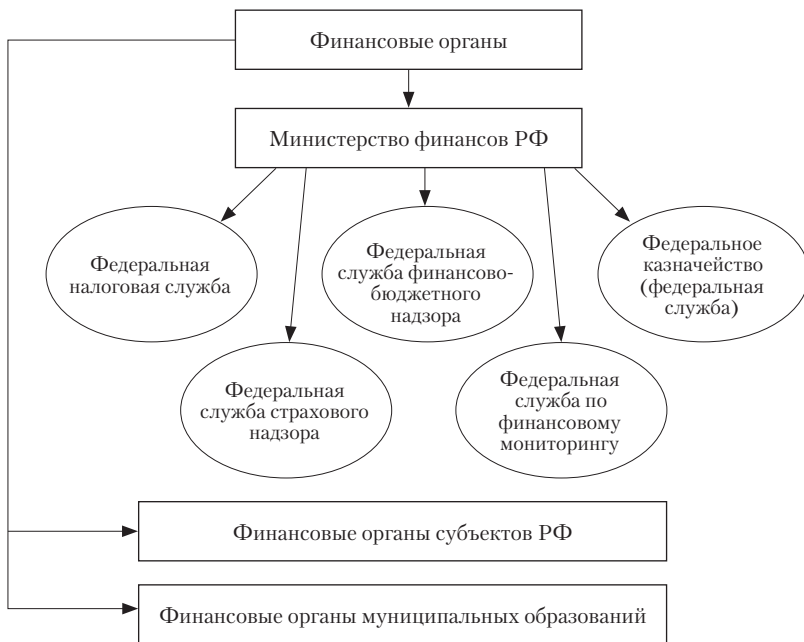


Схема 4. Структура финансовых органов

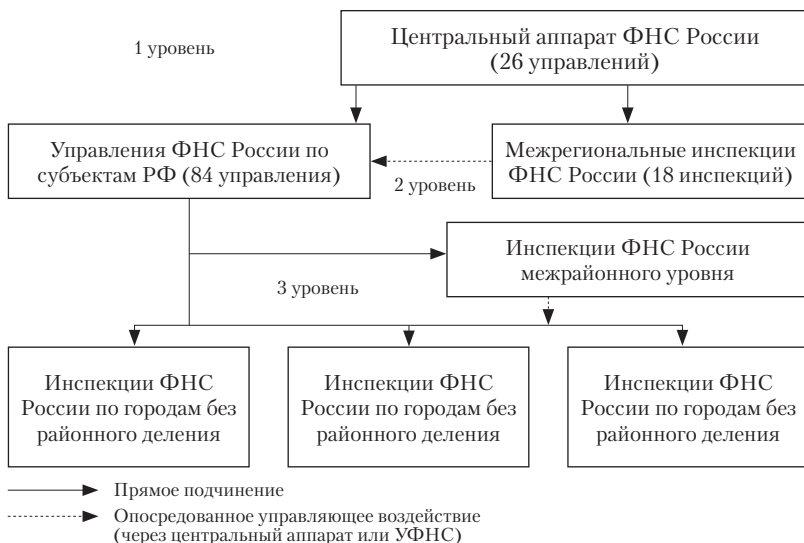


Схема 5. Структура налоговых органов

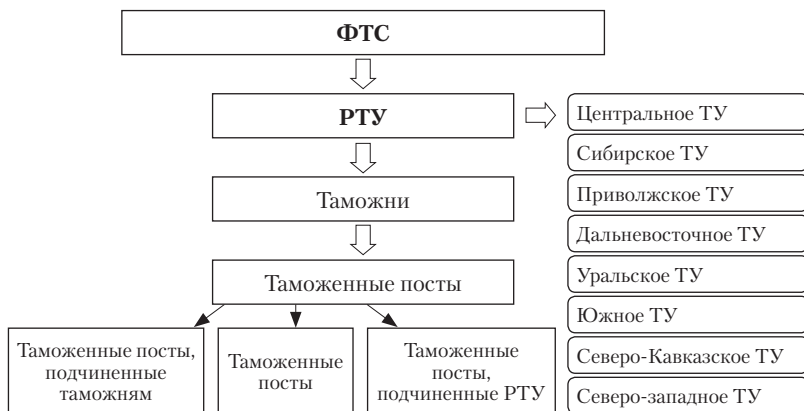


Схема 6. Структура таможенных органов

Управление публичными финансами – это деятельность, связанная с проведением общей финансовой политики публичного образования, направленная на сбалансированность всей финансовой системы.

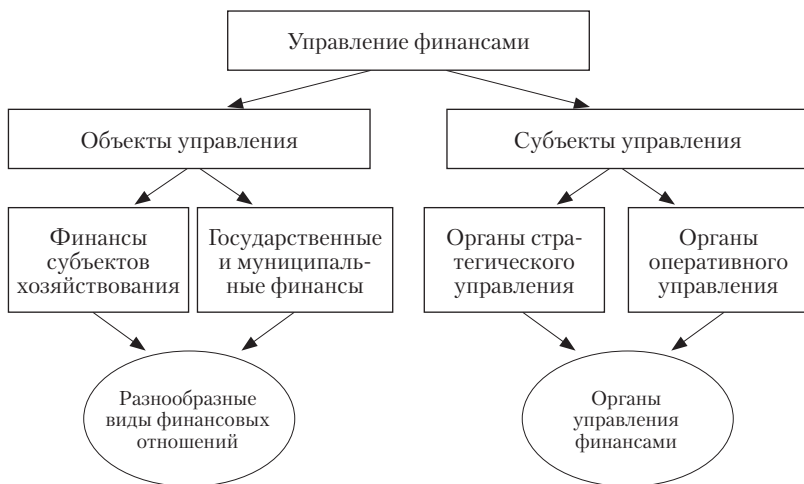


Схема 7. Управление финансами

Основные методы и формы управления финансами.

Субъекты управления используют в каждой сфере и в каждом звене финансовых отношений специфические методы целенаправленного воздействия на финансы. Вместе с тем им присущи и единые приемы и способы управления.

Конкретными методами и формами управления финансами служат:

- финансовое планирование;
- прогнозирование;
- программирование;
- финансовое регулирование;
- оперативное управление;
- финансовый контроль.

Финансовое планирование занимает важное место в системе управления финансами. Именно в ходе планирования любой субъект хозяйствования всесторонне оценивает состояние своих финансов, выявляет возможности увеличения финансовых ресурсов, направления их наиболее эффективного использования. Управленческие решения в процессе планирования принимаются на основе анализа финансовой информации, которая в связи с этим должна быть достаточно полной и достоверной. Достоверность и своевременность получения информации обеспечивают принятие обоснованных решений. Финансовая информация базируется на бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности.

Применительно к государственному управлению финансами финансовое планирование – это деятельность по сбалансированности и пропорциональности финансовых ресурсов. Сбалансированность означает оптимальное соотношение между финансовыми ресурсами, находящимися в распоряжении государства, и доходами, остающимися в руках хозяйствующих субъектов. Пропорциональность – рациональное соотношение между величиной дохода до уплаты налога и после уплаты по предприятиям, отраслям хозяйства, регионам, субъектам федерации. Государство через увеличение или уменьшение этого соотношения может стимулировать либо ограничивать их развитие.

Конкретные задачи финансового планирования определяются финансовой политикой. Это определение объема денежных средств и их источников, необходимых для выполнения плановых заданий; выявление резервов роста доходов, экономии в расходах; установление оптимальных пропорций в распределении средств между централизованными и децентрализованными фондами.

Финансовое планирование является одним из важнейших инструментов управления финансами. Можно выделить ряд признаков, которые характеризуют эту деятельность:

- 1) регламентированность (упорядоченный процесс);
- 2) связь с обработкой информации;
- 3) направленность на достижение определенных целей;
- 4) временный характер.

Под планированием мы будем понимать процесс разработки и принятия целевых установок количественного и качественного характера и определение путей наиболее эффективного их достижения. Результатом планирования является план либо совокупность планов (система). План представляет собой результат упорядоченного процесса, в котором определены параметры для достижения целей в будущем. Планирование выступает в качестве действенного инструмента достижения поставленных целей по средствам принятия согласованных мер в меняющейся внешности и внутренней среде. Высшая цель планирования состоит в современном выявлении средств и альтернатив, которые снижали бы риск принятия ошибочных решений.

Финансовое регулирование социально-экономических процессов представляет собой организуемую государством деятельность по использованию всех аспектов финансовых отношений в целях корректировки параметров воспроизводства. Субъектами финансового регулирования выступают государственные структуры, а объектами – доходы и расходы участников общественной системы.

Основная задача, решаемая в ходе финансового регулирования, связана с установлением пропорций распределения накопления, обеспечивающих максимально возможное удовлетворение потребностей общества, как на макро, так и на микроуровне.

Финансовыми регуляторами рыночного хозяйства являются:

- налоги и неналоговые платежи в бюджет;
- финансовые льготы и санкции;
- общие и целевые субсидии;
- доходы и расходы внебюджетных фондов;
- доходы и расходы государственных предприятий и организаций.

Финансовому воздействию присущи прямые, косвенные и смешанные формы регулирования.

Прямое влияние на ход рыночных процессов оказывает: с помощью взимания прямых общегосударственных налогов; посредством применения повышенных или пониженных ставок налогов и платежей в бюджет и в централизованные внебюджетные фонды; при изменении нормативов государственных расхо-

дов; в результате взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансовой дисциплины. Все это прямо изменяет и уровень доходов субъектов воспроизводства, и рыночную конъюнктуру.

К косвенным формам регулирования относится: косвенное государственное налогообложение и осуществление текущих государственных расходов.

Среди смешанных форм финансового воздействия выделяются: местные налоги, система неналоговых платежей в бюджет, льготное налогообложение и льготное финансирование отдельных сфер деятельности и мероприятий, нормативы образования и использования децентрализованных внебюджетных фондов и фондов государственных предприятий и организаций.

Оперативное управление финансами связано с осуществлением практических действий по выполнению финансового плана, внесению корректив в его показатели с учетом новых хозяйственных обстоятельств, изысканию иных источников формирования финансовых ресурсов и направлений их эффективного вложения. Оперативное управление представляет собой комплекс мер, разрабатываемых на основе оперативного анализа складывающейся ситуации и преследующих цель получения максимального эффекта при минимуме затрат с помощью перераспределения финансовых ресурсов. Основное содержание оперативного управления сводится к маневрированию финансовыми ресурсами с целью решения вновь возникающих задач.

Оперативное управление финансами – главная функция аппарата финансовой системы: Министерства финансов, финансовых управлений местных органов власти, дирекций внебюджетных фондов, страховых организаций, финансовых служб предприятий.

Одной из важнейших функций управления, в том числе и управления финансами, выступает контроль. Финансовый контроль призван обеспечить реализацию на практике контрольной функции финансов.

Финансовый контроль, с одной стороны – одна из завершающих стадий управления финансами, а с другой – он выступает необходимым условием эффективности управления ими.

Финансовый контроль, являясь формой реализации контрольной функции финансов, представляет собой совокупность действий и операций за соблюдением финансово-экономического законодательства и финансовой дисциплиной в процессе формирования и использования денежных фондов на макро- и микроуровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансово-хозяйственных операций.

ГЛАВА II. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. О ПОНЯТИИ, ПРЕДМЕТЕ И МЕТОДЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Финансовое право, являясь самостоятельной отраслью российского права, по своей сущности относится к публичным отраслям права и представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, т. е. деятельности, направленной на создание, распределение и использование фондов денежных средств.

Исходя из классификации отраслей права по особенностям их юридических режимов на профилирующие, специальные и комплексные, финансовое право относится к числу специальных отраслей права.

Аналитический подход к рассмотрению вопросов о применении норм финансового права в деятельности органов внутренних дел требует детального изучения основополагающих положений данной отрасли российского права в их развитии.

Юридический режим финансового права базируется на режиме административного права как профилирующей отрасли. При этом финансовое право не копирует юридический режим административного права (режим централизованного типа). Финансовое право на базе первичных элементов юридического режима административного права образует свой, особый финансово-правовой юридический режим, выражающийся в особенностях основного метода финансово-правового регулирования, а также в специфических чертах правового статуса субъектов финансового права.

Под юридическим режимом понимается специфическая, целостная система регулятивного воздействия, характеризующаяся специфическими приемами правового регулирования: особым

порядком возникновения, формирования и осуществления прав и обязанностей, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющих свое действие на данную совокупность норм¹.

Основные элементы юридического режима финансового права:

1) финансово-правовой метод регулирования, т. е. единый специфический способ юридического воздействия, характерный для данной отрасли;

2) особый финансово-правовой юридический инструментарий (средства правового регулирования) – установления и формы, касающиеся способов возникновения финансово-правовых прав и обязанностей, средств юридического воздействия на субъекты финансового права, способов защиты прав, финансово-правовых процедурно-процессуальных форм и т. д.;

3) принципы и общие положения финансового права, т. е. специфические для данной отрасли основные начала, идеи, общие моменты, которые характеризуют финансовое право с точки зрения его содержания;

4) наличие особой отрасли законодательства, в основе которой лежат кодифицированные акты (Бюджетный и Налоговый кодексы), каждый из которых имеет юридически содержательную общую часть (общие положения), нормативно закрепленные отраслевые принципы, общие положения, основные правовые средства, что в совокупности образует юридическое своеобразие отрасли финансового права.

Внешняя форма финансового права выражена в его законодательстве.

Финансовому праву, как и другим отраслям российского права, присуща специфическая форма выражения – финансовое законодательство.

Финансовое законодательство представляет собой весь комплекс нормативных актов, издаваемых органами как законодательной, так и исполнительной власти, содержащих нормы финансового права.

Важнейшими из этих актов являются федеральные законы: БК РФ, НК РФ, Закон о Банке России и другие законы.

Однако в систему финансового законодательства входят и подзаконные акты. Такими актами являются «Положение о предоставлении субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов», утв. Постановлением Правительства РФ от 12 декабря

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1994.

2007 г. № 859¹, Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, другие акты Правительства РФ по вопросам финансовой деятельности, а также нормативные приказы и инструкции Минфина России, ЦБ РФ и т. д.

Предмет финансового права составляют общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Классификация отношений, составляющих предмет финансового права:

В зависимости от функций финансовой деятельности это отношения, возникающие:

- в ходе мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды;
- в ходе распределения финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- в ходе использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- в ходе контроля за движением финансовых ресурсов государства и муниципальных образований;
- в связи с денежной эмиссией.

В зависимости от субъектного состава это отношения, с одной стороны, между органами, осуществляющими финансовую деятельность государства и муниципальных образований, а с другой – между организациями и физическими лицами; между органами, осуществляющими финансовую деятельность государства и муниципальных образований.

В зависимости от деления на финансово-правовые институты это отношения:

- бюджетные; возникающие при формировании и исполнении бюджетов и внебюджетных фондов;
- возникающие по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- налоговые;
- неналоговые;
- по государственному долгу;
- по сметно-бюджетному финансированию;
- по государственному внебюджетному финансированию;
- по бюджетным кредитам;
- по государственному страхованию;
- по денежному обращению;

¹ СЗ РФ. 2007. № 251. Ст. 6371.

- по государственному и муниципальному финансовому контролю;
- другие, в том числе общественные отношения в области бухгалтерского учета¹.

В целях отграничения многообразных с точки зрения отраслевой принадлежности отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, необходимо иметь в виду, что предмет финансового права составляют только те отношения, которые урегулированы с помощью метода властных предписаний.

Метод финансового права – единый метод правового регулирования, но со своими особенностями. Финансовое право имеет не только предмет правового регулирования, но и метод правового регулирования. Однако если общественные отношения благодаря своему многообразию предопределяют в каждой отрасли права свой предмет правового регулирования, то право, выступая как целостное, проникнутое внутренним единством социальное явление, предопределяет существование единого метода правового регулирования. Предмет правового регулирования у каждой отрасли права свой, а метод регулирования общий, но у каждой отрасли имеющий свои особенности².

Под методом правового регулирования принято понимать совокупность способов и приемов воздействия правовых норм на поведение людей в той или иной сфере социальной действительности, в частности в сфере финансовой деятельности государства. Например, в соответствии со ст. 24 НК РФ налоговые агенты обязаны представлять в налоговый орган по месту своего учета документы, необходимые для осуществления контроля за правильностью исчисления, удержания и перечисления налогов. Данная правовая норма представляет собой властное предписание налоговому агенту и определяющая его соответствующее поведение, характеризуется обязывающим регулированием. Налицо способ властного предписания в ходе финансово-правового регулирования.

Метод финансового права – это совокупность юридических приемов, способов и средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, составляющих предмет данной отрасли.

¹ См.: *Ашмарина Е. М.* Некоторые аспекты расширения предмета финансового права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 29.

² См.: *Сорокин В. Д.* О едином методе правового регулирования // Советское государство и право. 1975. № 7. С. 32–33.

Признавая в целом обоснованность (несмотря на некоторые расхождения) мнений названных авторов о структуре метода правового регулирования, мы полагаем, что среди названных элементов необходимо выделить те, которые являются основными, т. е. выполняют наиболее существенную роль, отличая один метод от другого.

По нашему мнению, наиболее существенные различия наблюдаются:

– во-первых, в правовом положении участников правоотношения (С. С. Алексеев) или, используя терминологию Л. С. Явича, в характере взаимоотношений субъектов;

– во-вторых, в установлении границ регулируемых отношений (И. Н. Сенякин, Н. И. Матузов) либо в характере действий, присущем субъектам (Л. С. Явич)¹.

Данные элементы структуры метода правового регулирования мы выделяем в качестве основных по той причине, что именно ими предопределяется классическая «геометрическая дифференциация» соответствующих отношений на вертикальные и горизонтальные, при которой гражданско-правовой метод графически изображается в виде горизонтальной линии, символизирующей равенство участников соответствующих отношений, а публично-правовой – в виде вертикальной линии, что означает подчиненность одной стороны отношений другой стороне.

Основным методом финансового права является метод властных предписаний.

Суть метода властных предписаний состоит в том, что одна сторона правоотношения (государство, уполномоченный им орган или муниципальное образование) дает обязательные для другой стороны предписания. При этом другая сторона не обладает властными полномочиями вообще либо обладает ими в меньшем объеме.

Характерные черты метода финансового права. Преобладание позитивных обязываний, а не дозволений, как в гражданском праве, или запретов, как в уголовном праве.

Императивность, которая означает, что субъекты финансового права, как правило, не могут по своему усмотрению приобретать финансовые права и обязанности, а также определять их содержа-

¹ См.: Явич Л. С. К вопросу о предмете и методе правового регулирования // Вопросы общей теории советского права. М., 1960. С. 60; Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 62; Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М, 1998. С. 235; Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 355; Общая теория права: учебник для юрид. вузов / под ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М., 1997. С. 185–186.

ние. Они выполняют свои обязанности и осуществляются свои права лишь в случаях, установленных нормативными правовыми актами. При этом их права вторичны, производны от обязанностей.

Конформизм, который означает, что субъекты финансового права вступают в финансовые отношения не по своей воле, не по своей инициативе, а лишь следуют предписаниям соответствующих актов органов государственной власти.

Неравенство субъектов финансового права, которое проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически властными полномочиями в отношении других субъектов, а последние – нет.

§ 2. О НАУКЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Наука финансового права представляет собой систему категорий, выводов и суждений о правовых и экономико-правовых явлениях, составляющих предмет финансового права, т. е. определенную совокупность знаний, теоретических положений, понятий и выводов о содержании, роли, значении, а также развитии финансового права как отрасли права.

Отличия науки финансового права от одноименной отрасли права:

– если отрасль финансового права – это в основном совокупность правовых норм, то наука финансового права анализирует, классифицирует и систематизирует эти нормы.

– наука финансового права не регулирует общественные отношения и не определяет поведение субъектов, она изучает финансово-правовые категории и нормы, способствует их разработке, совершенствует финансовое законодательство.

– если отрасль финансового права материализуется в финансово-правовых нормативных актах, то наука – в статьях, монографиях, учебных пособиях, учебниках, книгах.

Функции науки финансового права по отношению к действующему финансовому законодательству:

Аналитическая – комментирование, классификация финансово-правовых норм, приведение их в стройную систему.

Критическая – выявление дефектов и недочетов в действующем законодательстве.

Конструктивная – образование новых финансово-правовых норм и институтов.

Состав науки финансового права – совокупность частей, из которых складывается содержание этой науки.

Элементы состава науки финансового права:

- I. Предмет науки.
- II. Методология науки.
- III. Система науки.
- IV. Библиография науки.

I. Предмет науки финансового права – система знаний о финансовом праве и об управлении государственными и муниципальными финансами.

Состав предмета науки финансового права:

- принципы финансового права; методы финансового права;
- источники финансового права;
- нормы финансового права;
- финансово-правовые отношения; правоприменительная и правотворческая практика;
- история науки;
- сравнительное финансовое право; понятийный аппарат финансового права;
- тенденции и прогнозы развития финансового права и финансового законодательства.

II. Методология науки финансового права – это теоретическое обоснование используемых в данной науке методов познания предмета финансового права.

Если предмет науки говорит о том, какой объект следует изучать, то метод свидетельствует о том, с помощью каких приемов и способов нужно данный объект изучать, исследовать. Английский философ Ф. Бэкон (1561–1626) сравнивал метод познания с источником света, освещающего путь исследования, организующего и направляющего труд ученого. Сначала зажигают свет и указывают светом дорогу, затем начинают сам поиск¹.

Методы науки финансового права – это определенные приемы (способы), с помощью которых обеспечивается исследование предмета науки финансового права.

Финансовое право использует следующие методы познания:

- всеобщие;
- общенаучные;
- частнонаучные (специальные).

Всеобщие методы познания:

1. Метафизический – суть в разложении исследуемого объекта на составные части и изучении каждой из них в отдельности вне их связи и взаимообусловленности, вне их изменения и развития.

¹ См.: Бэкон Ф. Сочинения: в 2 т. Т. 1. М., 1978.

2. Диалектический – все правовые явления рассматриваются во взаимной связи между собой и с общественной жизнью, в их взаимообусловленности.

3. Метод синергетики исходит из того, что любая открытая система (т. е. система, находящаяся в постоянном взаимодействии с окружающей средой) живой и не живой природы (значит, и финансовая система) формируется из неустойчивости, неравновесности, в результате действия случайностей. Случайность является существенной характеристикой нелинейного, многовариантного развития, открывая множество возможных путей эволюции финансовой системы.

Общенаучные методы познания:

1. Метод системно-структурного анализа – его суть в том, что вычлняются (обособляются) элементы исследуемого явления, устанавливается специфика их содержания. Основные подходы данного метода применительно к науке финансового права состоят в том, что финансовая система представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов; она образует единство с экономикой, государством, обществом; она представляет собой элемент системы более высокого уровня (общества, государства, экономики); элементы финансовой системы в свою очередь выступают как системы более низкого уровня.

2. Функциональный метод состоит в выявлении связей между элементами системы, которые придают структурно организованному объекту единство, целостность. Главное место отводится функциональной характеристике элементов системы, разграничению и взаимоувязке их функций.

3. Метод живого познания обязывает вжиться, почувствовать себя в исследуемую категорию, понять ее внутренний мир и назначение. Новое знание получается посредством свободного погружения субъекта в познаваемый объект, объединения с ним, осмысления объекта с тех позиций, которые представляются наиболее приемлемыми для отыскания истины.

4. Социологический метод – суть в раскрытии тех общественных условий, которые вызвали к жизни существование данного правового института или нормы и при повторении которых институт всегда появится вновь.

5. Метод обращения к другим наукам – его суть в том, что наука финансового права при анализе различных финансово-правовых явлений широко использует положения и выводы, разработанные другими (не только юридическими) науками.

Частно-научные методы познания:

1. Специально-юридический (формально-догматический, формально-юридический, юридико-технический, догматический) метод

исходит из того, что значение правовых норм такое же, какое при-
дается аксиомам в естественных науках: они не подлежат обоснова-
нию, а являются исходным моментом для исследования.

2. Сравнительно-правовой метод предполагает сопоставление
правовых объектов с целью выявления сходства и различия между
ними. Состоит из нескольких стадий: 1) исследование каждого срав-
ниваемого правового явления в отдельности с целью выявления их
существенных признаков и характеристик; 2) сравнение выявлен-
ных признаков и характеристик с целью установления признаков
сходства (общих признаков) и признаков различия; 3) оценка выяв-
ленных признаков сходства и различия с точки зрения потребно-
стей проводимого исследования.

3. Критический метод – его суть в том, чтобы выяснить,
насколько действующее законодательство отвечает потребностям
времени и места, какие изменения следовало бы внести.

4. Историко-правовой (сравнительно-исторический) метод
раскрывает исторические особенности и условия появления иссле-
дуемого правового явления, служит инструментом для системати-
ческого изучения действующего права, так как предупреждает воз-
можность повторения ошибок.

III. Система науки в целом соответствует системе отрасли.
Деление на Общую и Особенную части, разделы, подотрасли, инсти-
туты и субинституты финансового права и деление на разделы науч-
ного материала в основных моментах соответствуют друг другу.

Однако это соответствие не является полным:

1. Система науки в отличие от системы отрасли представляет
собой не только систему знаний о действующем законодательстве,
но и знания о методах и принципах функционирования, структур-
ных особенностях финансово-правовых норм и финансово-право-
вых отношений.

2. Система науки включает науковедческий раздел, отсутствую-
щий в отрасли, куда входят сведения о предмете, методологии,
системе и библиографии науки.

IV. Библиография финансового права – это совокупность
научной литературы, содержащей сведения по финансовому праву.

Функции библиографии:

1. Содержит перечень и описание литературы, с помощью кото-
рой оценивается уровень развитости, данной науки и вклад отдель-
ных авторов.

2. Служит исходной базой для дальнейших исследований, так
как указывает литературу, необходимую для изучения историогра-
фии вопроса.

Цель библиографии – обзор всех существующих книг и работ по данному предмету знаний.

Значение отраслевой библиографии финансового права обусловлено тем, что, с одной стороны, она представляет собой своеобразный отчет о достижениях этой отрасли знания, а с другой – является исходной базой для дальнейшего развития науки.

§ 3. О ПОНЯТИИ, ПРИЗНАКАХ И ВИДАХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Финансово-правовая норма – это установленное государством правило поведения сторон в отношениях по поводу образования, распределения и использования фондов денежных средств в целях реализации задач, стоящих перед государством и муниципальными образованиями.

Признаки финансово-правовых норм:

1) Имеют особую сферу применения – область финансовой деятельности государства, т. е. регулируют поведение субъектов финансовой деятельности.

2) Носят государственно-властный, императивный характер. Выражены в категорической форме, которая не допускает произвольного изменения условий и порядка их действия, прав и обязанностей сторон, санкций и т. д.

3) Имеют (должны иметь) материальное обеспечение. Государственные органы, принимая решения в области финансовой деятельности, всегда ограничены объективными экономическими возможностями.

4) С точки зрения происхождения не возникают как фактические, а всегда устанавливаются государством в финансово-правовых актах.

Структура финансово-правовой нормы:

Гипотеза определяет условия, при которых возникают финансовые правоотношения, и указывает субъектов – участников этих правоотношений.

Например: чтобы юридическое лицо заплатило налог на прибыль, оно, как минимум, должно получать от своей деятельности доход.

Диспозиция содержит предписание о том, как должны поступать участники финансовых правоотношений, т. е. определяет их права и обязанности. Особенность диспозиции финансово-правовой нормы состоит в том, что обычно она содержит обязанности соответствующих субъектов и чрезвычайно редко – их права.

Санкция указывает на меры финансового воздействия, установленные за нарушение предписаний государства в области финансовых отношений.

Например, пени, штрафы, принудительные взыскания не внесенных в срок платежей и т. д.

Признаки финансово-правовых санкций:

- 1) имеют денежный характер;
- 2) носят праввосстановительный и карательный характер (праввосстановительная санкция – пени, карательная санкция – штраф; обычно применяются одновременно);
- 3) полученные в результате применения санкций денежные средства зачисляются в государственные и муниципальные денежные фонды.

Классификация финансово-правовых норм по различным основаниям:

По выполняемым функциям финансово-правовые нормы подразделяются на:

- 1) регулятивные – те, которые направлены на регулирование общественных отношений путем предоставления субъектам соответствующих прав и возложения на них обязанностей. Например: ст. 51, 56 НК;
- 2) охранительные – те, которые предусматривают применение мер государственного принуждения за финансовые правонарушения. Например: ст. 116–129 НК.

По характеру воздействия на участников отношений финансово-правовые нормы подразделяются на:

- 1) обязывающие – регулируют активное поведение субъектов и в категорической форме предписывают совершать определенные действия.

Например: платить законно установленные налоги;

- 2) запрещающие – регулируют пассивное поведение субъектов и предписывают не совершать действий, нарушающих финансовую дисциплину и законность;

- 3) уполномочивающие – предусматривают возможность субъекта действовать в рамках требований нормы по своему усмотрению.

Например: налогоплательщик может воспользоваться, а может и не воспользоваться соответствующими льготами по уплате налогов. Сюда же относятся и нормы, закрепляющие компетенцию государственных органов через установление их прав.

По содержанию финансово-правовые нормы подразделяются на:

1) материальные – закрепляют материальное (обычно денежное) содержание юридических прав и обязанностей участников финансовых правоотношений.

Например: нормы о структуре бюджетной системы, бюджетном устройстве, виды и объем денежных обязательств юридических и физических лиц, объемы и направления государственных расходов и т. д.;

2) процессуальные – устанавливают порядок применения и действия материальных норм.

По территориальному признаку подразделяются на финансово-правовые нормы:

1) действующие на всей территории РФ;

2) действующие на территории соответствующих субъектов РФ;

3) действующие на территории соответствующих муниципальных образований.

По времени действия финансово-правовые нормы подразделяются на:

1) общие – устанавливаются на неопределенный срок и утрачивают силу в связи с их отменой или изменением;

2) временные – устанавливаются на определенный срок.

Например: Федеральный закон «О федеральном бюджете на текущий год».

По выполняемым в процессе правового регулирования операциям финансово-правовые нормы подразделяются на:

1) общезакрепительные – в обобщенной форме фиксируют определенные признаки регулируемых отношений;

2) дефинитивные – закрепляют существенные признаки соответствующих финансово-правовых категорий, понятий и терминов;

3) нормы-принципы – устанавливают основные начала финансового законодательства;

4) комплексные – определяют порядок применения и соподчиненность нормативно-правовых актов, которые должны действовать в конкретном случае (при наличии альтернатив);

5) оперативные – определяют порядок вступления в силу новых финансово-правовых норм, отмены действующих норм, продления срока действия норм и т. д.

Функции финансово-правовых норм:

– распределительная;

– контрольная;

– стимулирующая.

§ 4. ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ. РОЛЬ И ЗАДАЧИ ОВД ПО ЗАЩИТЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ РФ

Органы внутренних дел, реализуя свои правоохранительные функции по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в финансовой сфере, по привлечению правонарушителей к ответственности, обеспечивают дополнительные поступления денежных средств в доходную часть различных бюджетов бюджетной системы России. От взаимодействия органов внутренних дел с различными финансово-контрольными органами, в процессе осуществления финансового контроля, зависят результаты обеспечения защиты интересов государства и его граждан.

Функционирование органов внутренних дел в системе государственного финансового контроля направлено, прежде всего, на регулирование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления ими профилактики, выявления и пресечения правонарушений в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, с целью поддержания законности и правопорядка в интересах государства и общества.

Приоритетными направлениями деятельности органов внутренних дел по поддержанию законности и правопорядка в финансовой сфере являются:

- борьба с преступлениями, связанными с финансово-кредитной системой;
- пресечение преступных посягательств, направленных на не целевое расходование бюджетных средств;
- легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления либо приобретенных другими лицами преступным путем;
- уклонение от уплаты налогов и (или) сборов организациями и физическими лицами;
- борьба с изготовлением или сбытом поддельных денег или ценных бумаг.

Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ в структуре центрального аппарата МВД России организовано Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК МВД России). Оно является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России,

¹ СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 20.06.2018).

обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции: функции МВД России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию; правоприменительные полномочия в области обеспечения экономической безопасности государства; противодействия преступлениям экономической и коррупционной направленности. Основные функции и полномочия:

– Обеспечение экономической безопасности и осуществление борьбы с преступлениями экономической и коррупционной направленности, в том числе совершенными организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящими транснациональный или межрегиональный характер, либо вызывающими большой общественный резонанс.

– Осуществление мероприятий, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, подрыв экономических основ организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций), борьбу с преступлениями в сфере внешнеэкономической деятельности и фальшивомонетничеством.

– Документирование преступлений экономической и коррупционной направленности.

Таким образом, занимая особое место в системе государственного финансового контроля, органы внутренних дел организуют правоохранительное обеспечение государственного финансового контроля, обладая при осуществлении своих функций определенными контрольными полномочиями.

Итак, финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана общей целенаправленностью на потребности общества, носит публичный характер, хотя и различается конкретными задачами. Главной, определяющей целью этой деятельности должно быть, согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 7), создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Без функционирования финансовой системы государство не может реализовать свою внутреннюю и внешнюю политику, обеспечить выполнение своих социально-экономических программ, функций обороны и безопасности страны. В настоящее время в состав финансовой системы РФ входят: бюджетная система, состоящая из государственных (федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации) и местных бюджетов муниципальных образований; внебюджетные целевые государственные и муниципальный (местные) фонды; финансы предприятий, организаций, учреждений, отраслей народного хозяйства; имущественное и личное страхование; кредит (государственный, муниципальный и банковский). Финанс-

совая система – это наиболее подверженная государственному влиянию сфера экономики. Связана она с организацией денежного обращения в стране, которая требует постоянного государственного регулирования и ежегодного формирования государственного бюджета, у которого расходная и доходная части постоянно изменяются.

§ 5. О ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Финансовые правоотношения – это урегулированные нормами финансового права общественные денежные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства, муниципальных образований и самостоятельно хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем, вашему вниманию предлагается существенно отличающее от предыдущего определение финансового правоотношения. Финансовое правоотношение – это правовая взаимосвязь между участниками процесса по образованию, распределению и использованию денежных фондов государства, муниципальных образований и самостоятельно хозяйствующих субъектов, основным содержанием которой являются субъективные юридические права и субъективные юридические обязанности участников, закрепленные в финансовых правовых нормах, и возникающая на основе фактов, предусмотренных данными нормами.

В норме финансового права заключена модель финансового правоотношения. Как только норма начинает действовать, содержащаяся в ней «правовая энергия» идет в двух основных направлениях: на один субъект возлагаются обязанности, другому предоставляются права. Модель трансформируется в индивидуальное финансовое правоотношение.

Финансовое правоотношение – это урегулированное нормами финансового права общественное отношение, складывающееся в сфере финансовой деятельности. Именно финансовое правоотношение свидетельствует о превращении долженствования в акт конкретного поведения. Налоги, сборы, пошлины, порядок их поступления в бюджетные и внебюджетные фонды не могут иметь место в государстве, не будучи облеченными в правовую форму и вне правовых отношений.

Финансовое правоотношение характеризуется общими чертами, какие присущи всем другим правоотношениям. Это связь (отношение):

- 1) возникающая вследствие воздействия норм права на поведение субъектов права;
- 2) возникающая между субъектами посредством наделения их взаимными правами и обязанностями;
- 3) охраняемая государством.

Однако финансовые правоотношения специфичны и имеют ряд особенностей.

1. Первой особенностью финансовых правоотношений является то, что они возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государства, т. е. в процессе выпуска денежных знаков и организации денежного обращения, планового собирания денежных средств в бюджетные и внебюджетные фонды, их использования при осуществлении государством своих функций и т. д.

По существу финансовые правоотношения – это денежные правоотношения, возникающие между государством в лице его уполномоченных органов и другими субъектами финансового права в процессе осуществления государственной финансовой деятельности. Например, такого рода правоотношения возникают при получении бюджетным учреждением денежных средств из бюджета. При этом нужно указать на то, что денежные средства представляют собой специфическое имущество. Следовательно, в конечном счете финансовые правоотношения можно признать имущественными правоотношениями.

2. Вторая особенность финансовых правоотношений заключается в том, что они являются публично-правовыми отношениями. Конечной целью как финансовых правоотношений, так и гражданских правоотношений является движение денежных средств от одного субъекта к другому.

Однако если в первом случае движение денежных средств осуществляется в интересах всего общества (поступление денежных средств налогоплательщика в бюджет), то во втором случае движение денежных средств (например, при купле-продаже) удовлетворяет частные интересы. Короче говоря, в рамках финансовых правоотношений государство выполняет возложенные на него функции в интересах всего общества: по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; по управлению обороной, образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и т. д.

3. Третья особенность финансовых правоотношений состоит в том, что эти отношения государственно-властные. Финансовая деятельность государства есть одна из форм проявления его суверенитета¹.

¹ См.: *Цыткин С. Д.* Предмет и система финансового права // Советское финансовое право. М., 1974. С. 52.

Поэтому одной из сторон финансовых правоотношений всегда выступает государство в лице уполномоченного органа: Федерального Собрания, Правительства РФ, Минфина России, ЦБ РФ и других органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Другой стороной могут выступать самые разнообразные субъекты: органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные предприятия и учреждения, предприятия других форм собственности, общественные объединения, граждане.

Финансовое правоотношение строится как государственно-властное, чаще всего как вертикальное правоотношение власти и подчинения. В рамках такого правоотношения властный субъект, используя полномочия и государственное принуждение, может устранять возникающие противоречия между публичными и частными интересами в пользу первых в процессе осуществления финансовой деятельности государства. Такие моменты имеют место нередко в налоговых правоотношениях, где отдельные налогоплательщики стремятся уклониться от уплаты налога.

Таким образом, финансовые правоотношения невозможны вне государственной деятельности и имеют во всех случаях публичный характер. Один из обязательных субъектов, т. е. государственный орган или орган местного самоуправления, выступает как носитель властных полномочий.

4. Четвертая особенность заключается в том, что государство осуществляет мобилизацию составляющих часть национального дохода денежных средств, направляя их в различные фонды и используя в процессе выполнения своих функций. С этой стороны государство выступает как хозяйствующий субъект, субъект специфических имущественных (денежных) отношений. Следовательно, в финансовых правоотношениях выделяются два элемента, указывающие на их особенности: государственно-властный и имущественный¹.

Признаки финансового правоотношения, позволяющие отличить его от любого другого правоотношения:

1) возникают и развиваются в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

2) одной из сторон всегда является государство, уполномоченный государством орган или муниципальное образование, что придает этому правоотношению властный характер;

3) носят имущественный характер, т. е. в конечном счете всегда возникают по поводу денежных средств.

¹ См.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 137.

Участник финансового правоотношения и субъект финансового права обычно совпадают, но не всегда. Российская Федерация, а также субъекты РФ участвуют в финансовых правоотношениях в лице соответствующих государственных органов.

Например: в отношениях по поводу государственного кредита Российская Федерация выступает в лице Правительства РФ. Но ответственность по ее долговым обязательствам несет не Правительство РФ, а Российская Федерация как государство, являющееся субъектом финансового права.

Объект финансового правоотношения – это то, на что направлено поведение участников отношения.

Объекты финансового правоотношения подразделяются на две группы:

1. Отделимые от материального содержания правоотношения объекты – те, которые так или иначе зафиксированы в финансово-правовых нормах либо вытекают из анализа финансово-правовых норм и существуют как предметы окружающего нас мира.

Отделимые объекты подразделяются на две группы:

1) финансовые ресурсы государства и муниципальных образований;

2) нормативные акты, плановые сметы и их проекты.

К отделимым объектам относятся:

- налоги;
- сборы;
- пошлины;
- бюджетные ассигнования;
- субсидии;
- бюджетные кредиты;
- бюджетные ссуды;
- дотации;
- субвенции;
- штрафы, недоимки, пени;
- проекты бюджетов;
- бюджеты и т. д.

2. Неотделимые от материального содержания правоотношения объекты – те, которые не зафиксированы в финансово-правовых нормах и могут быть выделены лишь в процессе научной абстракции, в связи с чем представляют собой результат деятельности субъектов финансового правоотношения, неотделимый от его материального содержания.

К неотделимым объектам относятся:

- государственный финансовый контроль;

– деятельность по поводу установления казенному предприятию порядка распределения прибыли и т. д.

Классификация финансовых правоотношений по различным основаниям:

По основным функциям права финансовые правоотношения подразделяются на:

- регулятивные правоотношения, обеспечивающие реализацию регулятивной функции права;
- охранительные правоотношения, обеспечивающие реализацию охранительной функции права.

По содержанию финансово-правовых норм финансово-правовые отношения подразделяются на:

- материальные, через которые реализуются права и обязанности субъектов финансового права. Они возникают на основании материальных норм финансового права;
- процессуальные, в которых выражается юридическая форма реализации материальных прав и обязанностей субъектов финансового права. Они возникают на основании процессуальных норм.

По материальному содержанию финансовые правоотношения подразделяются на следующие виды отношений:

- бюджетные;
- по формированию и использованию бюджетов государственных и муниципальных внебюджетных фондов;
- по финансам государственных и муниципальных предприятий;
- налоговые;
- по неналоговым платежам;
- по государственному долгу;
- по сметно-бюджетному финансированию;
- по государственному внебюджетному финансированию;
- по бюджетным кредитам;
- по государственному страхованию;
- по денежному обращению;
- по валютному контролю.

По особенностям объекта финансовые правоотношения подразделяются на:

- имущественные, объектом которых являются непосредственно деньги: налог, бюджетный кредит, трансферт и т. д.;
- неимущественные, объектом которых являются не деньги, а иные явления, связанные с деньгами: проект бюджета, закон о бюджете, финансовый контроль и т. д.

Финансовые регулятивные правоотношения по особенностям способа индивидуализации субъектов подразделяются на:

- относительные – те, в которых управомоченному лицу противостоит не всякий, а вполне определенный субъект, который обязан совершать или не совершать определенные действия;
- абсолютные – те, в которых управомоченному лицу в качестве обязанного противостоит всякий и каждый.

Например: каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы.

По структуре юридического содержания финансовые правоотношения делятся на:

- простые, содержащие одно право и одну обязанность.

Например: правоотношения по установлению налогов. Праву государства на установление налога корреспондирует обязанность не препятствовать его осуществлению;

- сложные, содержащие несколько взаимосвязанных прав и обязанностей соответствующих субъектов.

Могут быть предложены и иные основания классификации финансовых правоотношений. Например:

1) по юридическому характеру взаимодействия участников правоотношений:

- вертикальные;
 - горизонтальные;
- 2) по количеству участников:

- двусторонние;
 - многосторонние;
- 3) по соотношению юридического содержания:

- основные;
 - производные;
- 4) по участвующим субъектам:
- между органами государственной власти;
 - между органами власти общей компетенции;
 - между вышестоящими и нижестоящими органами государственной власти;

- между организациями и органами государственной власти;
- между финансовыми органами и организациями;
- между финансовыми органами и гражданами и др.

Юридические факты являются основанием возникновения, изменения и прекращения финансового правоотношения.

Юридический факт – это конкретное жизненное обстоятельство, с которым юридическая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правовых последствий.

Функции юридических фактов:

1. Функция гарантии законности проявляется в том, что юридические факты позволяют устранить неправомерное поведение обязанных лиц.

2. Стимулирующая функция проявляется в том, что юридический факт побуждает субъекта финансового права к совершению определенных действий.

3. Регулятивная функция проявляется в том, что субъекты предпринимают определенные действия для возникновения одних юридических фактов и стараются избежать возникновения других юридических фактов.

Классификация юридических фактов по различным основаниям:

По признаку наличия либо отсутствия воли человека в возникновении юридических фактов они подразделяются на:

– юридические действия – волевое поведение людей, имеющее внешние признаки своего выражения;

– юридические события – это обстоятельства, не зависящие от воли людей.

1. Юридические действия по признаку законности подразделяются на:

1) правомерные действия;

2) неправомерные действия.

Правомерные действия подразделяются на:

1) юридические акты, т. е. действия, совершаемые с намерением породить финансово-правовые последствия;

2) юридические поступки, т. е. действия, приводящие к юридическим последствиям независимо от намерений лица. В данном случае имеются в виду действия, совершаемые субъектами финансового права не с финансово-правовым, а с гражданско-правовым намерением.

Например: цель – купить автомобиль. Действие – его покупка. Факт (он же поступок) – приобретение автомобиля. Финансово-правовые последствия – необходимость уплатить налоги.

Юридические акты подразделяются на:

1) нормативные акты, содержащие индивидуальные предписания. По-иному они называются смешанными актами, так как содержат и нормативные, и индивидуальные предписания;

2) правовые акты индивидуального регулирования.

Индивидуальное регулирование – это вид правомерной деятельности субъектов права, связанный с решением юридически значимых вопросов, которым норма права не дала исчерпывающей регламентации, протекающей в установленной процессуальной фор-

ме, результатом чего является индивидуальный правовой акт (акт исполнительного органа власти, судебское решение, договор и т.д.).

Акты индивидуального регулирования подразделяются на:

- 1) финансово-правовые акты индивидуального регулирования;
- 2) прочие акты волеизъявления субъектов финансового права, под которыми понимаются заявления субъектов финансового права для получения налоговых отсрочек, инвестиционного налогового кредита и т. п., а также налоговые декларации и конклюдентные действия, т. е. действия лица, выражающие его волю установить правоотношение, но не в форме устного или письменного волеизъявления, а поведением, по которому можно сделать заключение о таком намерении.

Например: провоз физическим лицом валюты через границу.

Финансово-правовые акты индивидуального регулирования подразделяются на:

- 1) субординационные акты, т. е. те, которые принимаются уполномоченными органами государства и местного самоуправления и содержат индивидуально-императивные волеизъявления;
- 2) координационные акты, т. е. те, которые разрабатываются сторонами соглашения и отражают волю обеих сторон.

По признаку неправомерных действий юридические факты подразделяются на:

- 1) проступки-действия,
- 2) проступки-бездействия.

II. Юридические события подразделяются на:

- 1) относительные события, т. е. явления, вызванные деятельностью людей, но наступающие независимо от причин, их породивших.

Например: правоотношения по использованию налоговых льгот, проценты по вкладам в банках;

- 2) абсолютные события, т. е. обстоятельства, которые наступают вне какой-либо зависимости от воли людей и не связаны с целенаправленной человеческой деятельностью.

Например: достижение определенного возраста, сроки.

Классификация юридических фактов в зависимости от характера их действия:

- 1) факты однократного действия, т. е. обстоятельства, с которыми нормы права связывают юридические последствия только в данном конкретном случае;
- 2) факты непрерывного юридического действия (факты-состояния) – это обстоятельства, которые существуют длительное время, непрерывно или периодически порождая юридические последствия.

Могут быть предложены и другие основания классификации юридических фактов в финансовом праве.

Как правило, основанием для развития финансового правоотношения служит не какой-то один юридический факт, а фактический состав.

Фактический состав – это система (совокупность) юридических фактов, которые необходимы для возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

По структуре фактические составы подразделяются на:

- 1) составы с независимым накоплением элементов, т. е. те, которые порождают правовые последствия при одновременном существовании всех элементов независимо от порядка их накопления;
- 2) составы с последовательным накоплением элементов;
- 3) смешанные составы, т. е. построенные с использованием различных структурных принципов.

По степени определенности фактические составы подразделяются на:

- 1) определенные, где все элементы предусмотрены в гипотезах финансово-правовых норм;
- 2) относительно-определенные (бланкетные) – те, которые не полностью предусмотрены в нормах, в связи с чем уполномоченные органы имеют возможность в порядке индивидуального регулирования решать юридические вопросы с учетом конкретных обстоятельств дела.

ГЛАВА III. БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

§ 1. О ПОНЯТИИ БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА И БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Деятельность органов внутренних дел, несомненно, облекается в правовую форму, но в своей основе имеет материальную составляющую – денежные средства, аккумулированные в бюджетах соответствующего уровня.

В юридической литературе понятие бюджет обычно рассматривается в нескольких аспектах:

а) в материальном аспекте бюджет представляет собой централизованный денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления;

б) в экономическом аспекте (как экономическая категория) бюджет представляет собой совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, предназначенных для осуществления задач и функций государства и муниципальных образований;

в) в юридическом аспекте бюджет рассматривается как правовой акт, устанавливающий финансовый план государства и закрепляющий права и обязанности участников бюджетных отношений;

г) в Бюджетном кодексе (БК) РФ бюджет определен как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства.

Таким образом, один и тот же термин используется для обозначения различных по своей природе определяемых объектов.

Подобное словопотребление нарушает правило формальной логики: каждому определяемому объекту принадлежит свое, только ему присущее определение и, следовательно, термин.

Логика построения определения состоит в следующем: составляется, рассматривается, утверждается и исполняется финансовый план – основной финансовый документ страны, который имеет правовую форму законодательного акта. В процессе исполнения этого плана, который в силу того что изложен на бумаге, становится документом, а в силу того что рассматривается и утверждается в особом порядке – законом, образуется и используется денежный фонд, который и является бюджетом.

Таким образом, бюджет – это фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Косвенное подтверждение правильности предложенного определения содержится в Бюджетном кодексе РФ: государственный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ (ст. 6).

Государственный внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 13).

Понимание бюджета как фонда денежных средств соответствует практике государственной работы и официальному словоупотреблению, когда говорят о финансировании из бюджета, о содержании тех или иных органов и учреждений за счет бюджета, об отнесении определенных расходов на бюджет, о пополнении бюджета.

Правовые формы бюджетов:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов;

2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ;

3) местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Впервые основы бюджетного устройства Российского государства были заложены Конституцией РСФСР 1918 г.¹ Принцип централизации финансов выразился в установлении единства госу-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582 (документ утратил силу).

дарственного бюджета и всей финансовой системы страны, включении государственных доходов и расходов в общегосударственный бюджет. Однако предусматривалось разделение государственного и территориальных бюджетов, т. е. разделение государственных и территориальных доходов и расходов.

Понятие «бюджетное устройство» (союзный бюджет, бюджеты союзных республик, местные бюджеты), содержащееся в Основном Законе (Конституции) СССР 1924 г.¹, было коренным образом изменено лишь в 1991 г., когда государство перешло к построению рыночной экономики. В тот период далеко не все республики располагали достаточными закрепленными источниками собственных доходов для сбалансированного функционирования бюджетов. В связи с этим бюджетное законодательство было кардинально пересмотрено в целях обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами всех расходов бюджетов нижестоящих уровней.

В ст. 3 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»² «бюджетное устройство» рассматривалось как организация бюджетной системы и принципы ее построения. Бюджетный кодекс РФ не содержит определения бюджетного устройства. В научной литературе, как правовой, так и экономической, излагаются различные точки зрения на понятие «бюджетное устройство».

Е. А. Ровинский, А. С. Емельянов утверждают, что бюджетное устройство тождественно понятию бюджетной системы, под которой, в свою очередь, понимается совокупность бюджетов различных видов³. Г. Б. Поляк, и с ним соглашается И. И. Кучеров, определяет бюджетное устройство как организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.⁴.

Б. М. Сабанти включает в состав бюджетного устройства бюджетную систему (организацию, принципы построения, взаимоотношения ее звеньев), бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетное регулирование⁵.

¹ Вестник ЦИК, СНК:И: СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24 (документ утратил силу).

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543 (документ утратил силу).

³ См.: Ровинский Е. А. Финансовое право. М., 1971. С. 93; Емельянов А. С. Финансовое право. М., 2004. С. 115.

⁴ См.: Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. М., 2000. С. 9; Кучеров И. И. Бюджетное право России: курс лекций. М., 2002. С. 26.

⁵ См.: Сабанти Б. М. Теория финансов: учеб. пособие. М., 1998. С. 96, 98.

Думается, что включение в бюджетное устройство бюджетного права не совсем верно, поскольку бюджетное право является подотраслью финансового права и регулирует именно отношения, складывающиеся по поводу бюджетного устройства, наряду с другими бюджетными отношениями. Представляется, что данное определение бюджетного устройства охватывает весь предмет бюджетного права, что тоже не верно.

Н. И. Химичева, Е. Ю. Грачева, Ю. А. Крохина определяют бюджетное устройство как организацию бюджетной системы и принципы ее построения¹. В. М. Мандрица отождествляет бюджетное устройство с системой государственных органов, осуществляющих те или иные функции в области бюджета². Представляется, что такая точка зрения является не совсем корректной, поскольку органы, обладающие бюджетной компетенцией, не могут быть отождествлены с государственным устройством, на котором базируется бюджетное устройство России.

П. Ф. Ипатов под бюджетным устройством понимает организацию государственного бюджета, включая состав и структуру его внутренних подразделений, функциональное разграничение сфер их использования, соподчиненность, взаимодействие, правовую и процедурную стороны. Параллельно с этим существует еще понятие бюджетной системы, отражающей только часть бюджетного устройства и представляющей совокупность его звеньев, находящихся в определенной взаимосвязи³. А. Н. Козырин считает, что понятие «бюджетное устройство» составляют организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями⁴.

Под бюджетным устройством понимается организация бюджетной системы и принципы ее построения (ст. 3 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР» в ред. ФЗ от 31 июля 1995 г. № 118-ФЗ).

Вторым элементом бюджетного устройства считаются принципы построения бюджетной системы (ст. 28 БК РФ).

¹ См.: Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1996. С. 153; Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2000. С. 44; *Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Финансовое право: учеб. пособие. М., 2000. С. 45; *Крохина Ю. А.* Финансовое право. М., 2004. С. 211.

² См.: Финансовое право / под ред. В. М. Мандрицы, И. В. Рукавишниковой. Ростов н/Д, 1999. С. 44-45; *Мандрица В. М.* Финансовое право. Ростов н/Д, 2003. С. 77-79.

³ См.: Государственный бюджет СССР: учебник / под ред. М. К. Шерменева. М., 1978. С. 49.

⁴ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А. Н. Козырина. М., 2002.

Традиционно под бюджетным устройством понимают организацию бюджетной системы государства и принципы ее построения и функционирования. Категория «бюджетное устройство» содержательно шире, чем термин «бюджетная система». Например, разд. 1 «Бюджетное устройство Российской Федерации» ч. 11 БК РФ охватывает бюджетную систему Российской Федерации (гл. 3), бюджетную классификацию Российской Федерации (гл. 4), принципы бюджетной системы Российской Федерации (гл. 5).

В научной литературе отмечается, что бюджетное устройство в федеративном государстве приобретает особую значимость, поскольку является отражением принципа федерализма в государственном устройстве и показывает состав бюджетной системы, основополагающие начала ее построения, правовое положение бюджетов каждого уровня бюджетной системы.

Для бюджетного устройства унитарных государств характерно, как правило, наличие двух уровней: центральный бюджет и местные бюджеты. В БК РФ также нет понятий «бюджетное устройство субъектов Российской Федерации» и «бюджетное устройство муниципального образования», но они содержатся в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, Законом Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3221/738-IV-03 «О бюджетном процессе в Оренбургской области»¹ бюджетное устройство определяется как организация бюджетной системы и принципы ее построения: единства, полноты, достоверности и самостоятельности всех бюджетов.

В Законе Краснодарского края от 4 февраля 2002 г. № 437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» 1 бюджетное устройство приравнено к бюджетной системе (ст. 5). Статья 3 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Самаре, утв. постановлением Самарской городской Думы от 26 июня 2003 г. № 2492, гласит, что бюджетное устройство г. Самары представляет собой систему установленных бюджетным законодательством форм и методов реализации полномочий и обязанностей органов местного самоуправления в рамках бюджетных отношений и взаимодействия органов местного самоуправления с иными участниками данных отношений. Данное определение в законодательстве муниципального образования еще раз подтверждает ранее высказанную мысль о том, что система органов и их бюджетные полномочия не могут отождествляться с бюджетным устройством.

¹ Южный Урал. 2009. 28 нояб.

Построение бюджетной системы Российской Федерации в настоящее время базируется на федеративном устройстве, определенном Конституцией РФ, а также на сложившейся государственно управленческой структуре. Бюджеты разных уровней бюджетной системы Российской Федерации являются финансовой основой для эффективного функционирования органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления.

Правовые основы регулирования бюджетной системы Российской Федерации формируются всеми уровнями власти, базируются на Конституции РФ и Бюджетном кодексе РФ, могут находить свое законодательное закрепление как в форме законов о бюджетах соответствующих уровней, так и в форме иных законов и подзаконных актов, регулирующих бюджетные отношения в пределах, закрепленных за различными уровнями власти полномочий.

Структура и состав бюджетной системы обусловлены формой государственного устройства, сложившейся системой взаимоотношений на основе распределения властных полномочий между центром и территориальными образованиями (ст. 10 БК РФ).

Бюджетная система РФ – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Структура бюджетной системы РФ.

Бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты.

Принципы бюджетной системы РФ:

– единство бюджетной системы РФ;

– разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;

– самостоятельность бюджетов;

– полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– сбалансированность бюджета;

– эффективность и экономность использования бюджетных средств;

– общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;

– гласность;

- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы РФ означает единство правой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в РФ, санкций за нарушения бюджетного законодательства РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов означает:

- право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы РФ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы РФ, определяемых в соответствии с законодательством РФ; законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством РФ;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов; право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Бюджетным кодексом определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы РФ потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством РФ, законами о государственных внебюджетных фондах, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

Принцип гласности означает:

обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления

информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ.

§ 2. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Бюджетное право представляет собой совокупность финансово-правовых норм, регламентирующих бюджетное устройство государства и бюджетную систему, регулирующих общественные отношения по образованию (аккумуляции), распределению, использованию фондов денежных средств (бюджетов разного уровня).

Предмет бюджетного права составляют определенные группы общественных отношений, возникающие при аккумуляции, распределении и последующем использовании централизованных денежных фондов государства.

Представители саратовской школы финансового права полагают, что бюджетное право отличается от других институтов финансового права своим предметом, т. е. содержанием отношений, которые оно регулирует. Специфика состоит в том, что бюджетное право регулирует отношения Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований и соответствующих органов пред-

ставительной и исполнительной власти; эти отношения возникают в связи с образованием, распределением и использованием денежных фондов государства и муниципальных образований, имеющих общее значение для соответствующей территории.

Бюджетное право можно рассматривать как одну из основных подотраслей финансового права, состоящую из правовых норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах, а именно:

- отношения, возникающие между субъектами в процессе формирования доходных источников и осуществления расходных полномочий бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- отношения, возникающие между субъектами в рамках регламентированных законом стадий бюджетного процесса и при регламентации правового статуса участников бюджетного процесса;

- отношения, возникающие при осуществлении государственных и муниципальных заимствований, регулировании государственного и муниципального долга;

- отношения в сфере привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Бюджетное право – это подотрасль финансового права, состоящая из юридических норм, регулирующих общественные отношения:

- 1) возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- 2) возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением;

- 3) возникающие при установлении правового статуса участников бюджетного процесса, правовых основ порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Нормы, регулирующие отношения в бюджетной сфере, относятся к сфере публичного права. В связи с этим для их применения наиболее характерен императивный метод – метод властных предписаний.

В бюджетном праве России правомерно выделять четыре основных блока правовых норм:

1) нормы, закрепляющие и регламентирующие бюджетное устройство Российской Федерации;

2) нормы, закрепляющие и регламентирующие структуру и состав доходной и расходной частей бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

3) нормы, закрепляющие и регламентирующие компетенцию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере бюджетных отношений;

4) нормы, закрепляющие и регламентирующие стадии бюджетного процесса в Российской Федерации.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере финансовой деятельности государства и урегулированные нормами бюджетного права, становятся бюджетными правоотношениями, т. е. отношениями, участниками которых выступают носителями юридически закрепленных прав и обязанностей по образованию (аккумуляции), распределению и последующему использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств (как государственных, так и муниципальных).

Бюджетные правоотношения возникают на основе нормативных правовых актов в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных финансов, т. е. в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Бюджетные правоотношения являются разновидностью имущественных отношений. Отличительной особенностью бюджетных правоотношений является то, что, во-первых, это денежные отношения; во-вторых, одной из сторон всегда выступает государство или его уполномоченный орган, орган местного самоуправления; в-третьих, для бюджетных правоотношений характерно наличие финансового плана, т. е. бюджета, поскольку данные правоотношения складываются по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципального образования.

В ст. 1 БК РФ определяется круг правоотношений, подпадающих под регулирование Кодекса. Это отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также возникающие между субъектами

бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Сущность бюджетных правоотношений обусловлена не только приоритетной по отношению к ней категории «финансы», но и сущностью современного Российского государства, его функциями и задачами, закрепленными в Конституции РФ и других базовых законодательных актах.

Бюджетные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии четко определенных в правовых нормах условий или юридических фактов. Они возникают в связи с образованием (аккумуляцией), распределением и использованием финансовых ресурсов бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Особенности бюджетных правоотношений:

- 1) возникают в связи с образованием, распределением и использованием соответствующего бюджета;
- 2) одной из сторон всегда является государство, государственное или муниципальное образование, или соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, представляющие их интересы.

Одним из видов бюджетных отношений являются межбюджетные отношения, в основу которых заложен принцип бюджетного федерализма.

Федерализм – способ управления государством, при котором органично сочетаются интересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивается единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности отдельных территорий в решении вопросов, включенных в его компетенцию.

Бюджетный федерализм – принципиальное построение отношений между федеральной властью и властями административно-территориальных и национально-государственных образований по поводу оптимального и научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них.

Бюджетный федерализм основывается на:

- сочетании интересов, обеспечивающем высокую степень самостоятельности территориальных бюджетов при сохранении ведущей роли федерального бюджета;

- наличии трех уровней бюджетной системы и равенстве прав бюджетов одного уровня;

- применении единых для всех субъектов РФ критериев при расчетах объемов средств, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания развития регионов и оказания им финансовой помощи.

Межбюджетные отношения строятся на принципах:

- взаимной ответственности;
- применения единой для всех методологии;
- выравнивания доходов бюджетов одного уровня;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- повышения заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления в увеличении собственных доходов соответствующих бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений.

В бюджетном праве выделяются четыре основных блока норм, закрепляющих и регулирующих:

- бюджетное устройство РФ;
- структуру доходов и расходов бюджетной системы;
- компетенцию РФ, ее субъектов, муниципальных образований в области бюджета;
- бюджетный процесс.

Бюджетное законодательство состоит из:

- 1) Бюджетного кодекса РФ;
- 2) законодательства, принимаемого на соответствующий год;
- 3) Федерального закона о федеральном бюджете;
- 4) законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ;
- 5) нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных бюджетах.

Система нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, помимо бюджетного законодательства включает:

- указы Президента РФ;
- акты Правительства РФ;
- акты федеральных органов исполнительной власти;
- акты органов государственной власти субъектов РФ, принятые в пределах их компетенции;
- акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции.

В систему источников бюджетного права, помимо нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, входят:

- Конституция РФ (ст. 71, 72, 101, 104, 106, 114, 132);

– международные договоры РФ.

Субъект бюджетного права – это лицо:

- принимающее участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов; либо
- являющееся участником бюджетного процесса; либо
- получающее из бюджета денежные средства в различных формах (дотация, субвенция, субсидия, бюджетный кредит, бюджетная ссуда).

Методы бюджетного регулирования.

Дотация – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозвратной и безвозмездной основах для покрытия текущих расходов.

Трансферт (нормативно-долевая дотация) – сумма, выделяемая без указания конкретной цели на безвозвратной и безвозмездной основах в порядке бюджетного регулирования из фонда финансовой поддержки регионов или фонда финансовой поддержки муниципальных образований, создаваемых соответственно в федеральном бюджете или в бюджетах субъектов РФ, исходя из утверждаемых законов об этих бюджетах долей (процентов) субъектов РФ или муниципальных образований в указанных фондах.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной или безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной или возмездной основах.

Бюджетная ссуда – бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, возмездной основах на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года.

В ходе межбюджетных отношений, помимо указанных, применяются иные методы, а также осуществляются взаимные расчеты и бюджетные компенсации.

Взаимные расчеты – метод бюджетного регулирования, который применяется в ходе исполнения бюджетов в случае возникновения незапланированных вопросов межбюджетных отношений. Если в течение бюджетного года вышестоящие органы власти принимают решения, которые не были учтены при формировании

бюджетов, то такие решения должны быть подкреплены передачей отдельных видов налогов или других платежей либо путем предоставления бюджетных компенсаций.

Бюджетные компенсации – суммы, передаваемые из бюджета одного уровня в другой для возмещения выпадающих доходов или покрытия дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня.

§ 3. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА (ПОЛНОМОЧИЯ) ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»¹ заменил используемую ранее в гл. 2 БК РФ формулировку «компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений» на термин «бюджетные полномочия». Следует отметить, что законодательство советского периода оперировало термином «бюджетные права», например, Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»².

Н. И. Химичева отмечает, что термин «бюджетные права» можно толковать как полномочия или компетенцию соответствующих субъектов, и понимает под бюджетными правами России, ее субъектов, муниципальных образований «принадлежащие им полномочия (компетенция) в лице соответствующих государственных органов власти или местного самоуправления по формированию и реализации собственного бюджета и регулированию бюджетных отношений на своей территории в определенных законодательством пределах»³. Бюджетные права государственных и муниципальных образований получают свою дальнейшую реализацию и конкретизацию в других нормативных правовых актах: законах о бюджетах на соответствующие финансовые годы, законодательных актах субъектов РФ, подзаконных актах органов исполнительной власти.

Совокупность бюджетных полномочий и правоотношений России, субъектов РФ и муниципальных образований образует бюд-

¹ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

² Ведомости ВС СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

³ Финансовое право: учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М., 1999. С. 168.

жетно-правовой статус соответственно РФ, ее субъектов и местного самоуправления. Основой и надежной правовой базой для такого статуса выступает Конституция РФ.

Конституционная модель федеративного государства обуславливает характер и особенности бюджетных полномочий России, субъектов РФ и муниципальных образований, которые тесно взаимосвязаны между собой, взаимно обусловлены и переплетены.

Основываясь на терминологии БК РФ, представляется более правомерным и обоснованным использовать словосочетание «бюджетные полномочия», которые характеризуются определенными особенностями и различным правовым и экономическим содержанием.

К примеру, новая редакция ст. 7 БК РФ регламентирует бюджетные полномочия РФ:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ; утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ; составления, внешней проверки и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка; рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ; составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов России и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств России, установление и исполнение расходных обязательств РФ;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;

- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов,

предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, в бюджеты бюджетной системы РФ;

– установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;

– определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

– определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий России, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

– установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;

– установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ;

– установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ и др.

Следует отметить, что 26 апреля 2007 г. был принят Федеральный закон № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Указанный Закон внес изменения в ч. 2 ст. 8 БК РФ, согласно которой к бюджетным полномочиям субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга дополнительно отнесены:

– определение законами указанных субъектов РФ источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Установленные БК РФ источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

– установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональными (или) местными налогов,

подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, – в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах;

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов РФ, – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Соответственно, муниципальные образования вправе (ст. 9 БКРФ):

- устанавливать порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- устанавливать и исполнять расходные обязательства муниципального образования и др.

ГЛАВА IV. НАЛОГОВОЕ ПРАВО, НАЛОГОВЫЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1. ПОНЯТИЕ НАЛОГОВ И СБОРОВ. ФУНКЦИИ НАЛОГОВ

Знание основных положений налогового права и законодательства о налогах и сборах должно способствовать деятельности органов внутренних дел в осуществлении их основных функций как самостоятельно хозяйствующих субъектов, так и при раскрытии и расследовании налоговых преступлений.

До принятия НК РФ четкое законодательное определение налога отсутствовало. Статья 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» определяла, что «под налогом, сбором, пошлиной и другими платежами понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами». Из самого определения следует, что законодатель не провел в нем четкого разграничения между обязательными платежами, что, несомненно, было необходимо, поскольку не все обязательные платежи можно отнести к налогам.

Анализируя зарубежное налоговое законодательство, можно прийти к выводу о том, что «определения понятия „налог“ или вовсе отсутствуют в соответствующих актах, или носят самый общий характер»¹. Легитимное понятие налога было введено вступившей в силу частью первой НК РФ.

В ст. 8 НК РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве соб-

¹ Кучеров И. И. Налоговое право зарубежных стран: курс лекций. М., 2003. С. 93.

ственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Из самого определения понятия «налог», содержащегося в НК РФ, можно выделить следующие его признаки: обязательность, денежный характер, безвозвратность, публичный и индивидуальный безвозмездный характер.

Вместе с тем, из анализа данных налогу определений в научной литературе под налогом следует понимать принудительное изъятие части собственности самостоятельно хозяйствующих субъектов в форме обязательных, индивидуально безвозмездных денежных платежей, вносимых в бюджеты соответствующего уровня в определенных размерах и строго установленные сроки, предусмотренные законодательством о налогах и сборах.

Современное налоговое законодательство (ст. 3 НК РФ) указывает на то, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено НК РФ. Кроме того, акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы основные требования по уплате налогов. При этом налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и элементы налогообложения.

К элементам налогообложения относятся:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога.

Элементы налога формируют структуру любого налога. Любой налог должен содержать в себе совокупность частей (элементов), без которых налог как правовая категория существовать не может. Без этих составных частей налог в том понимании, в котором он определяется законодателем, не образует каких-либо правовых последствий. Отсутствие в законе о налоге хотя бы одного из перечисленных элементов говорит о том, что налог не установлен и, следовательно, не может взиматься. Несомненно, каждый налог обладает своей спецификой, и законодатель обязан определять все элементы налога таким образом, чтобы налогоплательщик мог знать, какие налоги и в каком размере он должен платить.

Рассматривая налог, необходимо определить юридические признаки сбора. Несмотря на то что налог и сбор не тождественные категории, тем не менее сбор также является системообразующей категорией налогового права. Следует отметить, что до настоящего времени в теории налогового права является дискуссионной проблема соотношения понятий «налог» и «сбор» и вообще юридической природы сборов. Тем не менее, в литературе выделяют общие и отличительные признаки налогов и сборов.

К общим признакам относят:

- обязательность уплаты налогов и сборов в соответствующие бюджетные и внебюджетные фонды;
- адресное поступление в бюджеты или фонды, за которыми они закреплены;
- изъятие на основе законодательно закрепленной формы и порядка поступления;
- возможность принудительного способа изъятия;
- контроль единой системы налоговых органов¹.

При этом приводятся и основания разграничения по различным основаниям, а именно по значению, цели, обстоятельствам, периодичности.

Налоговый кодекс РФ определяет сбор как обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Проблема соотношения понятий налога и сбора имеет не только теоретический, но и практический характер. Важно определить правовые формы установления сборов и как эти формы соотносятся с правовым механизмом установления налогов. Вопрос состоит в том, являются ли идентичными правовые формы установления налогов и сборов или между ними имеются существенные различия. Конституционный Суд РФ в своих определениях от 10 декабря 2002 г. № 283-0 и 284-01² выработал собственные подходы к соотношению налогов и сборов и порядку их установления.

Раскрывая содержание понятия «Законно установленные налоги и сборы», Конституционный Суд РФ указал, что установить

¹ См.: Налоговое право России: учебник 1 / под ред. Ю. А. Крохиной. М., 2004. С. 49–50.

² Ведомости КС РФ. 2003. № 2.

налог или сбор можно только законом и только путем прямого перечисления в нем существенных элементов налогового обязательства.

Учитывая правовые позиции Конституционного Суда РФ, федеральный законодатель при определении в НК РФ основных начал законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ) исходил из того, что налоги и сборы как обязательные платежи в бюджет имеют различную правовую природу: если налог – это индивидуальный, безвозмездный платеж в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований, то сбор – это взнос, уплата которого плательщиком является одним из условий совершения в отношении него государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (п. 1, 2 ст. 8 НК РФ).

Указанное различие предопределяет и различный подход к установлению этих обязательных платежей в бюджет: налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все перечисленные в НК РФ элементы налогообложения, включая налоговую ставку (п. 1 ст. 17 НК РФ). При установлении сборов элементы обложения определяются применительно к конкретным сборам (п. 3 ст. 17 НК РФ).

В силу сформулированных Конституционным Судом РФ правовых позиций обязательные индивидуально-возмездные федеральные платежи, внесение которых является одним из условий совершения государственными органами определенных действий в отношении плательщиков (в том числе предоставление определенных прав или выдача разрешений) и которые предназначены для возмещения соответствующих расходов и дополнительных затрат публичной власти, должны рассматриваться как законно установленные в соответствии со ст. 57 Конституции РФ не только в том случае, когда ставки платежей предусмотрены непосредственно федеральным законом, но – при определенных условиях и тогда, когда такие ставки на основании закона устанавливаются Правительством РФ. Конституционный Суд РФ исходит из того, что правовые формы установления налогов и сборов различны, соответственно, должны быть различны и требования, предъявляемые нормативно-правовому регулированию установления сборов.

Представляется, что законодательное регулирование установления налогов и сборов должно быть идентичным. Само по себе различное определение понятий налога и сбора не меняет их сущностной характеристики. Налоги и сборы, по сути, являются финансово-правовыми обязательствами (обязанностями), которые уста-

навливают в одностороннем порядке государство, и обеспечиваются мерами государственного принуждения.

Указанные финансово-правовые обязательства имеют односторонний характер, т. е. налогоплательщики и плательщики сборов не получают взамен какого-либо удовлетворения. Несмотря на то, что уплата сборов является условием предоставления права, данный факт никак не может свидетельствовать о том, что сборы имеют иное юридическое содержание, чем налоги.

Налоги и сборы представляют собой одну из форм ограничения права собственности, осуществляемую путем изъятия части имущества в денежной форме. Необходимость налогов предопределяется теми функциями, которые выполняет налог.

Под функцией налога следует понимать основные направления действия налога, определяемые государством и возможностями экономики.

Налоги выполняют две основные функции:

- 1) фискальную;
- 2) контрольную.

В рамках фискальной функции налог осуществляет формирование доходов бюджетов и внебюджетных фондов. Рассматриваемая функция определена самой природой налога и присуща ему с момента его возникновения. Налоги в настоящее время являются самым крупным источником формирования бюджетов всех уровней.

Контрольная функция налога реализуется через налоговый контроль. В рамках данной функции обеспечивается надлежащее исполнение обязанностей субъектами налоговых отношений, определенных законодательством о налогах и сборах.

Вопрос о функциях налога в юридической литературе имеет дискуссионный характер. Одни авторы отмечают, что можно говорить только о двух функциях налога: фискальной и регулирующей, а все иные приписываемые налогам функции есть не что иное, как следствие реализации или фискальной, или регулирующей функции¹.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ НАЛОГОВОГО ПРАВА

В настоящее время вопрос о месте налогового права в правовой системе активно обсуждается. Можно выделить три существующие в юридической литературе точки зрения:

¹ См.: Налоговое право: учебник / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2005. С. 41–43.

- 1) налоговое право является самостоятельной отраслью права;
- 2) налоговое право является институтом или подотраслью финансового права¹;
- 3) налоговое право является межотраслевым правовым институтом, в основе которого лежат нормы конституционного, административного, гражданского и финансового права.

В настоящее время налоговое право следует рассматривать как подотрасль финансового права², поскольку в современных условиях оно явно вышло за границы финансово-правового института. Обусловлено это значительными социально-экономическими преобразованиями в стране, которые неминуемо повлекли и значительные изменения в механизме правового регулирования общественных отношений, связанных с налогообложением и финансовой деятельностью государства в целом.

Основанием выделения в рамках финансового права подотрасли налогового права послужила, прежде всего, специфика регулируемых общественных правоотношений, связанных с налогообложением.

Тем не менее, налоговое право находится в самой тесной правовой связи с иными структурными элементами системы финансового права, прежде всего бюджетным правом, которое также рассматривается как подотрасль финансового права.

Налоговое право – это система налоговых правовых норм, регулирующих властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, а также отношения по осуществлению налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Вместе с тем, существует и иной взгляд на определение налогового права. Налоговое право – это определенный порядок, складывающийся в процессе установления, введения и взимания налогов и сборов, а также в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Традиционно в общей теории права отмечается, что для выделения отрасли права, а равно и подотрасли необходимо определить

¹ См.: Основы налогового права: учеб. пособие / под ред. Н. П. Кучерявенко. Харьков, 2003; Худяков А. И., Бродский Г. М. Указ. соч. С. 229.

² Орлов М. Ю. Основные вопросы теории налогового права как подотрасли финансового права: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1996. С. 19.

предмет правового регулирования, а наряду с ним и метод правового регулирования.

Важнейшими факторами, определяющими место налогового права в правовой системе, помимо предмета и метода регулирования, являются его принципы и выполняемые им функции.

Необходимость определения предмета налогового права обусловлена не только теоретической необходимостью, но и потребностями практического характера. Четкое определение границ правового регулирования позволит, прежде всего, произвести разграничения в предметах регулирования между институтами и подотраслями в рамках финансового права, а также разграничение предмета регулирования между налоговым правом и иными отраслями права, с которыми оно неминуемо соприкасается.

В ст. 2 НК РФ определены отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах. Налоговый кодекс РФ к сфере действия законодательства о налогах и сборах относит следующие властные отношения:

- по установлению, введению и взиманию налогов и сборов;
- возникающие в процессе осуществления налогового контроля;
- возникающие при обжаловании актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц;
- возникающие при привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Установленный ст. 2 НК РФ перечень имущественных и процессуальных отношений образует их предмет налогового права, является исчерпывающим и расширенному толкованию не подлежит¹. Отношения, являющиеся предметом налогового права, характеризуются следующими особенностями:

- имеют имущественный характер;
- имеют безэквивалентный характер;
- служат формированию денежных фондов государства и муниципальных образований;
- имеют властный характер, и обязательными участниками отношений выступают государство и муниципальные образования в лице уполномоченных органов и должностных лиц;
- имеют как имущественный (материальный), так и неимущественный (процессуальный, процедурный) характер².

¹ См.: постановление Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 11 июня 1999 г. № 41/9 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 1999. 6 июля.

² Худяков А. И. Налоговое право: учебник. Общая часть. Алматы, 2003. С. 194–199.

При этом особо следует отметить, что имущественные отношения, которые традиционно рассматривались в рамках гражданского права, в современных условиях стали предметом регулирования не только гражданского права, но и административного, финансового и других отраслей права. Так, например, институт поручительства по своей юридической природе является объектом регулирования гражданского законодательства, тогда как поручительство имеет место и в налоговых правоотношениях, обеспечивая интересы государства при изменении сроков уплаты налога налогоплательщиком.

В целом можно заключить, что предмет налогового права – это финансовые отношения, посредством которых осуществляется формирование публичного фонда денежных средств государства и муниципальных образований, которые имеют как материальный, так и организационный характер¹. При этом следует оговориться, что формирование публичных фондов денежных средств осуществляется посредством и иных финансовых отношений.

Общая теория права исходит из того, что отрасль права или подотрасль права имеют свой способ воздействия на регулируемые общественные отношения, который именуется методом регулирования.

Метод правового регулирования находится в прямой зависимости от характера и содержания регулируемых отношений. Налоговое право посредством метода регулирования доводит до участников общественных правоотношений соответствующие правовые предписания.

Закрепление в ст. 2 НК РФ положения о том, что законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения, на законодательном уровне подтверждает использование в налоговом праве метода властных предписаний, именуемого в юридической литературе императивным. Данный метод присущ практически всем публично-правовым отраслям права.

Наряду с использованием императивного метода регулирования в финансовом праве применяется и диспозитивный метод, который, однако, «не равен диспозитивному методу, используемому в частноправовом регулировании. Он представляет собой симбиоз императивно-диспозитивных начал»². В юридической литературе отмечается и использование диспозитивного метода регулирования при регулировании отношений, являющихся предметом налогового

¹ Худяков А. И. Налоговое право: учебник. Общая часть. Алматы, 2003. С. 194.

² Карасева М. В. Бюджетное право и налоговое право (политический аспект). М., 2003. С. 21.

права¹. При этом приводится в пример использование законодателем при регулировании некоторых налоговых отношений институтов гражданского права, основанных на гражданско-правовом методе регулирования, поручительство, залог, зачет требования и др.).

Основой налогового права является норма права. Налоговое право, являясь подотраслью финансового права, имеет производную от него систему.

Структурными элементами системы налогового права в науке являются общая и особенная части. В свою очередь, налоговые нормы, регулирующие однородную группу налоговых отношений, могут объединяться в институты налогового права, в рамках которых могут формироваться и субинституты. Выявление структурных элементов налогового права позволяет отслеживать принципы взаимодействия различных налоговых правовых норм между собой.

Система налогового права обладает характерными признаками: прежде всего, научной обоснованностью, единством, согласованностью, объективностью. Тем не менее, следует особо подчеркнуть, что вопрос о системе налогового права и элементах, ее характеризующих, еще недостаточно разработан.

Общая часть налогового права представляет собой объединение тех налоговых норм, которые подлежат применению при регулировании любых отношений, являющихся предметом регулирования налогового права.

Особенная часть налогового права включает нормы, которые подлежат применению к определенным отношениям, регулируемым данной подотраслью права.

Следует отметить: несмотря на то, что в науке выделяются общая и особенная части, налоговое право является единой системой. Указанное разделение, прежде всего, преследует цель выработки единых подходов к правовому регулированию сложных по содержанию налоговых отношений и выявлению внутренних закономерностей и тенденции дальнейшего развития.

Налоговое право находится в тесном взаимодействии с другими подотраслями и институтами финансового права, а также с иными отраслями права. Налоговое право не может существовать как замкнутая система, поскольку право является динамичной категорией, которая взаимодействует с иными отраслевыми образованиями.

Налоговое право взаимодействует прежде всего с конституционным, административным, гражданским и таможенным правом.

¹ См.: Налоговое право России: учебник. Общая часть / под ред. Н. А. Шевелевой. М., 2001. С. 15–18.

Еще одним важным вопросом при изучении налогового права и применении налогово-правовых норм является характеристика принципов налогового права, под которыми следует понимать исходные положения, формирующие фундаментальную основу налогового права. Впервые принципы налогового права нашли законодательное закрепление в ст. 3 НК РФ и определяются как основные начала законодательства о налогах и сборах.

Принципы налогового права отражают социально-экономическую сущность регулируемых отношений и налоговую политику государства в целом. Как отмечает Конституционный Суд РФ, «принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации»¹.

Соответственно, в рамках института принципов налогового права можно выделить две группы принципов: в первую входят межотраслевые принципы, во вторую следует включить уже собственно отраслевые (специальные) принципы налогового права.

Так, к числу специальных принципов налогового права следует отнести следующие наиболее важные принципы:

- 1) всеобщность налогообложения;
- 2) равенство плательщиков налогов и сборов;
- 3) равенство налогового бремени;
- 4) экономическая обоснованность установления налогов и сборов;
- 5) определенность налогов и сборов;
- 6) принцип презумпции добросовестности налогоплательщиков.

В юридической литературе выделяют и иные принципы налогового права, а именно:

- единства системы налогов и сборов;
- трехуровневого построения налоговой системы России;
- стабильности системы налогов и сборов;
- исчерпывающего перечня региональных и местных налогов;
- эффективности (нейтральности) системы налогов и сборов;
- подвижности (эластичности) системы налогов и сборов;
- оптимальности построения системы налогов и сборов;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. NQ 13. Ст. 1602.

– паритета (гармонизации) интересов государства и налогоплательщиков¹.

Под функциями налогового права следует понимать основные направления правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования налогового права. Функции налогового права обусловлены прежде всего необходимостью упорядоченности социально значимых общественных отношений.

Для этого налоговое право имеет свое функциональное назначение по упорядочению отношений по установлению, введению, взиманию налогов и сборов, осуществлению налогового контроля, обжалованию актов налоговых органов, действия (бездействия) их должностных лиц, привлечению к ответственности за налоговые правонарушения.

Можно выделить две функции налогового права:

- 1) регулятивную;
- 2) охранительную.

Регулятивная функция находит свое выражение в определении прав, обязанностей, ограничений субъектов налогового права.

Например, правовыми нормами устанавливается система федеральных, региональных и местных налогов или определяются основания возникновения, изменения или прекращения налоговых обязательств.

Охранительная функция находит свое проявление в негативном воздействии на субъектов налоговых отношений путем установления налоговой ответственности за ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных законом. Охранительные функции также проявляются в осуществлении мер налогового контроля.

§ 3. НАЛОГОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА

Налоговыми правоотношениями являются регулируемые нормы налогового права общественные отношения, возникающие в процессе функционирования налоговой системы государства, а также при установлении, введении и уплате налогов и (или) сборов.

Налоговые правоотношения являются разновидностью финансовых правоотношений, поскольку нормы налогового права – это разновидность финансово-правовых норм. Однако налоговым правоотношениям присущи определенные признаки, позволяющие их обособлять от финансово-правовых правоотношений.

¹ См.: Налоговое право России: учебник / под ред. Ю. А. Крохиной. М., 2004. С. 339.

Прежде всего, налоговые правоотношения являются результатом одностороннего установления государства, поскольку устанавливается государством в одностороннем порядке¹. Налоговые правоотношения возникают и функционируют в сфере формирования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, т. е. охватывают только определенную часть финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Налоговые правоотношения являются публично-правовыми, поскольку выступают формой реализации интересов государства (публичных интересов). Государство посредством установления налоговых норм обеспечивает реализацию стоящих перед ним задач. Налоговые нормы служат одним из средств, обеспечивающих реализацию фискальных интересов.

Налоговые правоотношения имеют имущественный характер, который проявляется, прежде всего, в том, что являющиеся объектом налоговых правоотношений материальные блага переходят от одних субъектов (налогоплательщиков) к государству и муниципальным образованиям.

Налоговые правоотношения являются отношениями «власти и подчинения», поскольку обязательным субъектом этих отношений является государство в лице уполномоченных им органов власти.

В целом в рамках налоговых правоотношений государство или уполномоченный им орган наделены несоразмерно большими правами, чем иные участники налоговых отношений. В силу этого в юридической литературе налоговые правоотношения определяются как властные отношения. Это предопределено самой природой налога как формы принудительного изъятия денежных средств.

Соответственно, государство может осуществить изъятие только с помощью имеющихся средств государственного принуждения. Налогоплательщик в результате изъятия части имущества государством не получает от последнего эквивалентного возмещения. Несмотря на то, что в механизме правового регулирования налоговых отношений стал использоваться диспозитивный метод правового воздействия, императивный характер налоговых отношений от этого не меняется.

Правоотношения как сложный элемент обладают собственной структурой. В теории права в состав правоотношения включают участников, объект и содержание правоотношения, которое представляет собой субъективные юридические права и обязанности.

Объектом налоговых правоотношений, а именно материальных (имущественных) налоговых правоотношений, следует признать

¹ Худяков А. И. Налоговое право: учебник. Общая часть. Алматы, 2003. С. 225.

денежные средства, которые подлежат уплате обязанными субъектами в соответствующие бюджеты, а объектом неимущественных (процедурных) правоотношений следует признать такое нематериальное благо, как правопорядок в сфере налогообложения, обеспечивающий надлежащее исполнение налоговых обязательств, а также в сфере других обязанностей, установленных налоговым законодательством¹.

Юридическое содержание налоговых правоотношений образует совокупность прав и обязанностей субъектов налоговых правоотношений. При этом содержание налоговых правоотношений во многом зависит от вида налогового правоотношения. В юридической литературе выделяются регулятивные и охранительные налоговые правоотношения.

В регулятивных налоговых правоотношениях на налогоплательщика распространены обязанности совершить определенные действия, противопоставлено право требования уполномоченного органа или лица совершить определенные действия, а в охранительных налоговых правоотношениях праву уполномоченного органа по применению мер государственного принуждения соответствует обязанность налогоплательщика, плательщика сбора или иного лица, совершившего налоговое правонарушение, претерпевать определенные лишения в результате применения налоговых санкций.

Многообразие налоговых правоотношений позволяет нам провести определенную классификацию. В юридической литературе приводятся различные основания для классификации.

По функциям права выделяют:

- регулятивные;
- охранительные налоговые правоотношения.

По характеру налогово-правовых норм выделяют:

- материальные;
- процессуальные правоотношения.

По объекту налоговых отношений выделяют;

- имущественные;
- неимущественные отношения.

По структуре юридического содержания налоговых правоотношений выделяют:

- сложные;
- простые правоотношения.

В правовом механизме регулирования налогообложения основу составляют регулятивные налоговые правоотношения, в рамках

¹ Худяков А. И. Налоговое право: учебник. Общая часть. Алматы, 2003. С. 271.

которых осуществляется программирование поведения участников правоотношений путем установления их прав и обязанностей.

Охранительные налоговые правоотношения имеют производный характер от регулятивных. В рамках охранительных налоговых правоотношений реализуется охранительная функция налогового права, которая заключается в применении мер государственного воздействия на участников правоотношений в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения отдельных видов налоговых правонарушений установлена в гл. 16 НК РФ).

Возникновение, изменение и прекращение налоговых правоотношений связаны с определенными жизненными обстоятельствами, которые именуется юридическими фактами.

Юридические факты представляют собой обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение, прекращение правоотношений. Жизненные обстоятельства как юридические факты существуют помимо права, но именно нормы права могут тем или иным обстоятельствам придавать определенный юридический статус. Многочисленность юридических фактов обуславливает необходимость проведения их классификации.

По волевому признаку юридические факты классифицируются:

- на события;
- действия.

В свою очередь события подразделяются на абсолютные и относительные, а действия подразделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные же действия могут подразделяться на юридические акты и юридические поступки, а неправомерные действия – на преступления и проступки.

По характеру правовых последствий выделяют факты:

- правообразующие;
- правопрекращающие;
- правоизменяющие.

Правоотношения как сложный элемент могут возникать не только на основе одного юридического факта, но и на основе нескольких фактов, что образует так называемый фактический состав¹. В основе возникновения налоговых правоотношений могут лежать как юридические факты деяния, так и события.

Основанием для изменения налоговых правоотношений могут служить такие юридические факты, как:

¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2004. С. 257–271.

– изменение сроков уплаты налогов путем предоставления отсрочки или рассрочки, а также предоставление инвестиционного налогового кредита;

– изменение правового статуса налогоплательщика и др.

Основанием для прекращения налоговых правоотношений могут послужить следующие юридические факты:

– исполнение налогового обязательства в порядке и в сроки, определенные законом;

– принятие нормативного акта, отменяющего установленный ранее налог;

– смерть налогоплательщика – физического лица;

– ликвидация налогоплательщика – юридического лица;

– гибель или иная утрата имущества, являющегося объектом налогообложения и др.

В теории права понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений» признаются идентичными понятиями, но при этом делаются следующие оговорки:

– конкретный гражданин как постоянный субъект права не может быть одновременно участником всех правоотношений;

– новорожденные, малолетние дети, душевнобольные лица, будучи субъектами права, не являются субъектами большинства правоотношений;

– правоотношения не единственная форма реализации права¹.

Субъекты права наделены определенным свойством, или, можно сказать, качествами, которыми они наделяются государством, а именно правосубъектностью, которая характеризуется двумя элементами: правоспособностью и дееспособностью.

Правосубъектность можно определить как установленную нормами права способность субъекта быть носителем юридических прав и обязанностей.

Правоспособность является предпосылкой для возникновения правоотношения. Правоспособность представляет собой абстрактную возможность быть носителем прав и обязанностей. В свою очередь, дееспособность представляет собой способность субъекта реализовать своими действиями права и нести обязанности, а также отвечать за их последствия. В теории права различают общую, отраслевую и специальную правосубъектность.

Применительно к налоговому праву следует отметить наличие налоговой правосубъектности, которая имеет отраслевой и специ-

¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Указ.соч. С. 257–271; Виницкий Д. В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 11.

альный характер. Признание субъектом налогового права осуществляется посредством распространения на индивидуальные и коллективные субъекты норм законодательства о налогах и сборах.

Налоговая правосубъектность характеризуется налоговой правоспособностью и налоговой дееспособностью.

Субъекты налогового права вступают в налоговые правоотношения путем правореализации, т. е. непосредственно своими действиями претворяя налоговые нормы. Субъекты налогового права осуществляют реализацию норм налогового права путем соблюдения, исполнения, правоприменения правовых норм.

В ст. 9 НК РФ содержится перечень субъектов, которые являются участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. К их числу отнесены:

- организации и физические лица, признаваемые налогоплательщиками и плательщиками сборов в соответствии с НК РФ;
- организации и физические лица, признаваемые налоговыми агентами в соответствии с НК РФ;
- налоговые органы;
- таможенные органы.

Определенный в НК РФ круг участников не является исчерпывающим, поскольку число потенциальных и реальных участников налоговых правоотношений не ограничивается только теми участниками, которые определены в ст. 9 НК РФ. Их число намного больше, что наглядно видно в таких институтах, как налоговое обязательство, налоговый контроль и др.

В юридической литературе отмечается, что проблема определения роли государства в качестве субъекта налоговых правоотношений является одной из самых сложных. Государство является носителем суверенитета, одним из выражений которого является исключительное право государства осуществлять установление налогов и обеспечивать их взимание посредством государственного принуждения.

Следует признать, что государство, являясь субъектом налоговых правоотношений, тем не менее, посредством установления системы государственных органов (налоговых и финансовых), наделенных определенной компетенцией в налоговой сфере, непосредственно является участником налоговых отношений и участвует в налоговых правоотношениях посредством государственных органов. Фактически государственные органы (налоговые и финансовые) являются представителями государства¹. Государство как обязательный субъект

¹ См.: Худяков А. И. Указ.соч. С. 277.

ект налоговых правоотношений опосредует свое участие в указанных правоотношениях через осуществление полномочий специальных государственных органов, созданных для осуществления контроля и надзора за надлежащим исполнением публично-правовой обязанности (обязательства) по уплате налогов и сборов¹.

Правовой статус государственных органов, участвующих в налоговых правоотношениях, определяется через совокупность следующих элементов: целевого, структурно-организационного, компетенционного²:

В системе органов государственной власти, являющихся участниками налоговых правоотношений, следует выделить:

- финансовые органы Российской Федерации;
- налоговые органы Российской Федерации;
- таможенные органы Российской Федерации.

Финансовые органы представлены Минфином России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными в области финансов.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные в области финансов, могут быть представлены в зависимости от системы и структуры органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований министерствами финансов, управлениями или департаментами финансов субъектов Российской Федерации или финансовыми отделами муниципальных образований.

Налоговые органы Российской Федерации представлены федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, которым является ФНС России и ее территориальные органы.

Таможенные органы РФ представлены федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области таможенного дела, которым является ФТС России и ее территориальные органы.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении ФНС России, ФТС России нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

¹ См.: Налоговое право России: учебник. Общая часть / под ред. Н. А. Шевелевой. М., 2011. С. 122.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2002. С. 177.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Минфин России не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента РФ и Правительства РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ К РАЗДЕЛУ III

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. 22 дек. № 51. Ст. 5712.

О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 27.12.2009) // СЗ РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 1.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 16 октября 2012 г.) / /СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31 июля 1998г. № 146-ФЗ (ред. от 2 октября 2012 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. 2 октября 2012 г.) // Рос. газ. 2001. 31 дек.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ред. от 2 октября 2012 г.) // Часть 1: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Часть 2: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Об основах налоговой системы в Российской Федерации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 11. Ст. 527.

О налоговых органах Российской Федерации: Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1, с изм. и доп.

О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 367.

О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (в редакции Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ) (с изм. и доп.) // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357. 6 декабря; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 62.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

О финансовых основах местного самоуправления: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О международных договорах РФ: Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в редакции от 01.12.2007) // СЗ РФ. 1995. № 29.

О Федеральном казначействе: Указ Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 (с изм. и доп.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 24. Ст. 2101.

Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864) // САПП РФ. 1993. № 35. Ст. 3320.

Положение о Министерстве финансов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. №273) // СЗ РФ. 1998. № 11. Ст. 1288.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст.1335.

Материалы судебной практики

Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» (акт не действует).

Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 257-О «По жалобе Красноярского филиала закрытого акционерного общества «Коммерческий банк «Ланта-Банк» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 1 и 2 статьи 135 и частью второй статьи 136 Налогового кодекса Российской Федерации».

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца 22 статьи 283 БК РФ в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакассия».

Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений частей 4, 5 и 6 статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ».

Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ».

Основная литература

Захаров А. С. Налоговое право ЕС: актуальные проблемы функционирования единой системы / А. С. Захаров. М.: ВолтерсКлувер, 2010.

Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП Эсмо, 2012.

Крохина Ю. А. Налоговое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / Ю. А. Крохина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2010.

Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: в 2 т. / под ред. канд. юрид. наук Д. М. Щекина. М.: Статут, 2009.

Лебедев В. А. Финансовое право: учебник. М.: Статут, 2012. («Золотые страницы финансового права России»).

Налоговое администрирование и контроль: учебник / под ред. д-ра экон. наук, проф. Л. И. Гончаренко. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2019. 448 с. (Магистратура).

Налоговое право: учебник / под ред. И. Ш. Киялсханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 527 с.

Налоговое право: учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. М.: Проспект, 2013.

Пепеляев С. Г. Налоги: реформы и практика. М.: Статут, 2012.

Применение норм частного и финансового права в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие (курс лекций) / под общей редакцией профессора кафедры, доктора юридических наук, профессора Мазура С. Ф., кандидата экономических наук, доцента Наумова Ю. Г. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 179.

Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государственных и муниципальных образований. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под редакцией доктора экономических наук Ю. Г. Наумова [С. Н. Белова и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2017. 312 с.

Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юрист, 2013.

Финансовое право: учебник для вузов / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. Н. Горбуновой. М.: Проспект, 2012.

Дополнительная литература

Актуальные проблемы налогового права: учебник / Е. Л. Васянина; под общ. ред. С. В. Запольского. М.: ИНФРА-М, 2018. 330 с. (Высшее образование: Магистратура).

Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / отв. ред. Д. В. Винницкий. СПб.; ИД СПбГУ, 2006.

Бюджетная система России / под ред. Г. Б. Поляка. М.: ЮНИТИ, 2005.

Бюджетная система Российской Федерации: учебник / М. В. Романовский и др.; под. ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской.

М.: Юрайт, 2006; *Бельский К. С.* Финансовое право, наука, история, библиография. М.: Юристъ, 1994.

Боженко С. Я. Правовое регулирование государственных неналоговых доходов: монография. М., 2006.

Болтинова О. В. К вопросу о понятии бюджетного процесса // LexRussica. 2006. № 3.

Болтинова О. В. Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах: учебное пособие. М., 2002.

Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб., 2003.

Витрянский В. В., Герасименко С. А. Налоговые органы, налогоплательщики и Гражданский кодекс. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1995; *Годме П. М.* Финансовое право / пер. с франц. М.: Прогресс, 1972.

Глухов В. В., Дольдэ И. В. Налоги. Теория и практика: учебное пособие. СПб.: Специальная литература, 1996.

Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль: курс лекций. М.: Проспект, ТК Велби, 2005.

Грачева Е. Ю. Развитие государственного финансового контроля в Российской Федерации как тенденция формирования социального государства. Проблемы финансового права. М., 2005.

Гриценко В. В. Гражданин как субъект налогового права в Российской Федерации. Воронеж: изд-во Воронежского государственного университета, 1997.

Данилевский Ю. А., Овсянников Л. Н. Финансовый контроль в обновленном бюджетном процессе // Финансы. 2006. № 5.

Денисенко В. В. Особенности бюджетных правоотношений: Взгляд административиста // Юрист-Правовед. 2005. № 4.

Дернберг Р. Л. Международное налогообложение / пер. с англ. М.: ЮНИТИ, 1997.

Казаков В. В. О понятиях «налоговая политика», «налогообложение», «налог» в аспекте правового регулирования имущественных отношений // 20 лет независимости Республики Казахстан: достижения и перспективы развития: материалы международной научно-практической конференции. Караганда, 28 октября 2011 г. Караганда: Карагандинская Академия МВД РК, 2011. Т. 1.

Казаков В. В. Налоговое право в системе правового регулирования имущественных отношений в Российской Федерации // Организационно-экономические, тыловые и гражданско-правовые проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск: сборник научных статей по материалам меж-

вузовской научно-практической конференции. Москва, 21 декабря 2011 г. М.: ООО «Литера», 2011.

Казаков В. В. Проблемы понятия и содержания налоговых правоотношений в теории налогового права // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 4.

Казаков В. В. Ответственность как элемент налоговых правоотношений // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 3.

Казаков В. В. О понятиях «налоговая политика», «налогообложение», «налог» как основополагающих категориях финансового права // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1.

Казаков В. В. Налоговые правоотношения с участием органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2008. № 3.

Карасева М. Бюджетный кодекс и развитие бюджетного федерализма // Хозяйство и право. 2002. № 7.

Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М.: НОРМА, 2001.

Крохина Ю. А. Теоретические основы финансово-правовой ответственности / Журнал российского права. 2004. № 3.

Лебедев В. А. Финансовое право. Т. 1–2. СПб., 1882–1885.

Международное налоговое право: учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Л. Л. Арзуманова, Е. Н. Горлова. М.: Норма: ИНФРАМ, 2019. 128 с.

Налоговое консультирование: теория и практика : учебник / под ред. Н. И. Малис. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2018. 416 с.

Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. М., 1904.

Озеров И. Х. Основы финансовой науки: курс лекций. Вып. 1–2. М., 1909–1910.

Пискотни М. И. Советское бюджетное право. М., 1971.

Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960.

Советское финансовое право: учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М.: Юрид. лит., 1982.

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Кн. 5. М.: Соцэкгиз, 1962.

Худяков А. И., Шатов В. Ю. Налоговые правонарушения. Алматы: Норма-К, 2008.

РАЗДЕЛ IV. РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ГЛАВА I. ГРАЖДАНСКИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ И ВОЗМОЖНОЕ УЧАСТИЕ В НИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Все участники судопроизводства по конкретному гражданскому делу являются субъектами гражданских процессуальных правоотношений, возникших в связи с его рассмотрением. Вместе с тем понятие субъектов гражданского процессуального права гораздо шире, поскольку в него включаются все возможные участники по любому гражданскому делу, подведомственному суду. Субъекты гражданского процессуального права занимают различное правовое положение, наделены неодинаковым кругом процессуальных прав и обязанностей. Поэтому по своей процессуальной роли, возможностям воздействия на ход гражданского процесса, по характеру заинтересованности в исходе дела все субъекты гражданского процессуального права делятся на три большие группы:

- первая группа – суды, т. е. органы, осуществляющие правосудие в его различных формах;
- вторая группа – лица, участвующие в деле;
- третья группа – лица, привлекаемые к участию в деле для содействия в осуществлении правосудия.

При освоении заявленной темы надо разобраться, могут ли органы внутренних дел (далее – ОВД) и их должностные лица оказаться в гражданском процессе в роли лиц, участвующих в деле? Могут ли они оказаться там же в роли лиц, привлекаемые к участию в деле для содействия в осуществлении правосудия? И если да, то при каких условиях?

Однако прежде необходимо уяснить сущность и содержание этих правовых понятий.

§ 1. ФОРМЫ ЗАЩИТЫ НАРУШЕННЫХ ИЛИ ОСПАРИВАЕМЫХ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ. ПОНЯТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА, ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА И ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Существуют различные формы защиты нарушенных или оспариваемых гражданских прав. ГК РФ допускает самозащиту гражданских прав при определенных условиях. Можно различать судебные и несудебные формы защиты.

В настоящее время в Российской Федерации имеется две системы судов: Конституционный суд РФ и уставные суды субъектов РФ, а также система, возглавляемая Верховным Судом Российской Федерации. Конституционный суд РФ гражданских дел по существу не рассматривает. Гражданские дела рассматриваются тремя видами судов: общей юрисдикции, арбитражными судами и военными судами. Некоторые гражданские дела рассматривает по первой инстанции Верховным Судом Российской Федерации.

Несудебные формы защиты включают в себя защиту гражданских прав:

1. Административными органами – могут защищать гражданские права лиц, но такая защита имеет ограниченный характер.
2. Органами нотариата – во-первых, предотвращают нарушение гражданских прав, например путем удостоверения сделок; во-вторых, нотариус защищает гражданские права путем санкционирования обращения взыскания на заложенное имущество.
3. Органами прокуратуры – могут защищать гражданские права, используя для этого средства прокурорского реагирования.
4. Некоторыми другими органами.

В последнее десятилетие в России активно развиваются т. н. альтернативные способы разрешения споров – это, например, третейское разбирательство, институт посредничества, медиации и др. Если спорящие стороны доверяют рассмотреть свое дело некоему третьему лицу, то они обращаются к этому третьему и обязуются исполнить решение, которое тот вынесет. Принудительное исполнение судебных решений осуществляет служба судебных приставов-исполнителей. Решение, вступившее в законную силу, которое не исполнено добровольно, исполняется принудительно с помощью этой службы.

В последнее десятилетие граждане Российской Федерации активно обращаются за защитой своих гражданских прав в международные судебные инстанции, прежде всего в Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ).

Понятие гражданского процессуального права гражданского процесса и гражданского судопроизводства

Гражданское процессуальное право понимают в трех значениях.

1. Отрасль права. Предметом гражданского процессуального права являются общественные отношения, складывающиеся между судом и участниками гражданского процесса в ходе отправления правосудия по гражданским делам. Такие отношения возникают с момента возбуждения гражданского дела и длются до его завершения. Эти отношения могут существовать при производстве в суде любой инстанции. Они имеют властный характер.

В науке гражданского процесса был высказан иной подход к определению предмета, его автором является Зейдер: предмет гражданского процесса образуют не только отношения, связанные с защитой гражданских прав судом, но и отношения, возникающие при защите гражданских прав любыми юрисдикционными органами. Эта позиция была подвергнута критике – судебная защита качественно отличается от защиты гражданских прав, которую предоставляют иные органы гражданской юрисдикции. Так, судебный процесс построен на состязательности, его стороны равноправны, каждая сторона может представлять доказательства, доводить до суда свою позицию, обжаловать судебное решение, суд независим, судья, рассматривающий дело – профессиональный юрист и т. д. Всех этих гарантий при защите прав другими органами нет.

2. Наука. Гражданский процесс как совокупность научных знаний возник в XIX в. в Германии, развившись из науки гражданского права. Дореволюционная наука гражданского процесса достигла значительных успехов (Васьковский, Нефедьев, Яблочков). В советское время существовал идеологический запрет на цитирование дореволюционных (буржуазных) ученых. Советские ученые-процессуалисты во многом заново создали гражданский процесс. Центрами науки гражданского права были Москва, Ленинград, Свердловск, Саратов. Советские и российские ученые создали много глубоких работ, посвященных иску, доказательствам, принципам процесса, субъектам и пр.

3. Учебная дисциплина. Гражданский процесс как учебная дисциплина представляет собой систему знаний, определенную учебным процессом в области законодательства и практики его применения. Изучение процессуальных аспектов деятельности органов государства, осуществляющих защиту права, является объектом не только науки, но и учебной дисциплины гражданского процесса, поскольку их функция, как и суда, связана с защитой прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций.

Гражданское процессуальное право регулирует общественные отношения методом императивно-диспозитивным, дозволительно-обязывающим и др. В методе содержатся два противоположных начала. Императивность гражданского процесса состоит в том, что все процессуальные действия, весь ход процесса заранее четко предусмотрены законом. Лица не могут совершать действий, которые прямо законом не предусмотрены. Кроме того, суд – это орган власти и его требования, распоряжения и предписания обязательны для всех лиц.

В гражданском процессе лица, участвующие в деле, обладают значительным комплексом процессуальных прав, которыми они распоряжаются по своему усмотрению. Сам по себе гражданский процесс возникает по желанию заинтересованного лица, суд не может по своей инициативе возбуждать гражданских дел.

Стороны, в переносном смысле, называют хозяевами процесса, они могут в любой момент отказаться от такого процесса, они могут завершить процесс в любой момент, заключив мировое соглашение. Гражданское процессуальное право представляет собой совокупность процессуальных норм, регулирующих указанные выше отношения.

Зачастую гражданский процесс и гражданское процессуальное право употребляются как синонимы. Под гражданским процессом понимается также процесс по конкретному делу.

Гражданский процесс в науке процессуального права определяется различными способами:

- это порядок рассмотрения и разрешения гражданских дел судами;
- это совокупность процессуальных действий и бездействия субъектов процесса;
- это гражданское процессуальное правоотношение;
- это то, что регулирует гражданское процессуальное право.

В Конституции РФ определено, что гражданское судопроизводство – это одна из форм отправления правосудия. Гражданское судопроизводство и гражданский процесс некоторыми учеными рассматриваются как тождественные. Другие считают, что употребление термина «гражданский процесс» является не точным, поскольку этот термин может иметь очень широкое содержание. Указание на судопроизводство тесно связано с судебной деятельностью, тогда как термин «процесс» означает нечто неопределенное. Известный теоретик С. С. Алексеев писал, что в правовой традиции нашей страны термин «процесс» употребляется применительно к деятельности судов, тогда как для деятельности других органов используется термин «процедура». В порядке гражданского

судопроизводства суды, руководствуясь ГПК РФ, рассматривают не только гражданские дела, но и дела административные, поэтому гражданский процесс в строгом смысле этого слова не является гражданским, а выступает еще как процесс административный.

Цели и задачи гражданского процесса

Задачей гражданского судопроизводства является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел. Суд должен разрешить дело правильно, то есть верно установить обстоятельства дела и правильно применить закон. Суд должен разрешить дело не только правильно, но своевременно. Суд должен рассмотреть дело в срок, установленный законом (2 месяца), но в любом случае в разумный срок.

Истец обращается в суд для защиты своих прав, свобод и законных интересов. Его права могут быть уже нарушены, а могут находиться под угрозой нарушения. К моменту обращения в суд нарушение прав истца может уже прекратиться, а может по-прежнему продолжаться. Суд призван защитить права истца или права ответчика от несправедливо выдвинутых к нему притязаний. Гражданское судопроизводство имеет и превентивную цель, оно призвано предупреждать нарушения в сфере гражданского оборота. Гражданское судопроизводство способствует защите не только гражданских, но и нарушенных трудовых, семейных, земельных, экологических, административных и иных прав.

Стадии гражданского процесса

Гражданский процесс развивается в определенной последовательности. Совокупность процессуальных действий, направленных к одной цели, называется стадией гражданского процесса. Принято выделять следующие стадии гражданского процесса.

1. Производство в суде первой инстанции. Задача этой стадии – разрешить гражданско-правовой спор, по существу. Внутри этой стадии выделяется три этапа: возбуждение гражданского дела, подготовка дела к судебному разбирательству и само судебное разбирательство. Эти этапы так или иначе присутствуют во всех стадиях процесса.

2. Апелляционное производство. С 1 января 2012 г. решения любых судов в Российской Федерации могут быть обжалованы в порядке апелляционного производства. В порядке апелляционного производства обжалуются не вступившие в законную силу акты, срок обжалования составляет один месяц. Апелляционная инстанция проверяет законность и обоснованность вынесенного акта.

3. Кассационное производство. В порядке кассационного производства проверяются вступившие в законную силу судебные

постановления. В настоящий момент в Российской Федерации две кассационных инстанции: президиум суда субъекта РФ и соответствующая судебная коллегия Верховного суда РФ. Кассация – исключительный способ проверки судебных актов, поэтому не всякое нарушение подлежит исправлению кассацией. Кассация выявляет только наличие существенных нарушений норм материального и процессуального права.

4. Производство в порядке надзора. В настоящее время в России только одна надзорная инстанция – Президиум Верховного суда РФ. Надзорная инстанция, сохранившаяся к настоящему моменту, в части оснований для пересмотра судебных актов полностью воспроизводит положения Арбитражного процессуального кодекса РФ. В системе арбитражных судов надзорная инстанция выполняла функцию обеспечения единства судебной практики. В условиях судов общей юрисдикции ее функция до конца не понятна.

5. Производство по пересмотру дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. После рассмотрения дела могут возникнуть обстоятельства, которые существовали на момент рассмотрения дела, но не были и не могли быть известны лицу (вновь открывшиеся обстоятельства). Некоторые обстоятельства могут возникнуть после рассмотрения дела, но закон все равно допускает изменение решения в связи с этими обстоятельствами (новые обстоятельства).

Исполнение судебных актов. В советский период исполнительное производство регулировалось ГПК РСФСР, судебные исполнители состояли в штате судов, отсюда исполнительное производство, как правило, рассматривалось в качестве части гражданского процесса. В 1997 г. было принято два важных ФЗ – о судебных приставах и об исполнительном производстве. С этого времени юридически и организационно служба судебных приставов стала самостоятельной, и исполнительное производство отделилось от процесса. С этого момента начинаются разговоры о появлении самостоятельной отрасли права – гражданского исполнительного права. Исполнительное производство рассматривается уже не как часть процесса, а как совершенно самостоятельное образование. В начале 2000-х гг. ЕСПЧ принимает важное постановление по делу «Бурдов против России»: право на судебную защиту – это не только право на справедливый суд, но и на реальное получение присужденного, без этого право на судебную защиту превращается в пустую фикцию. Получается, что гражданский процесс без исполнения решения оказывается лишенным своей функциональной основы, после чего стали говорить, что исполнительное производство – часть гражданского процесса.

Источники гражданского процессуального права

1. Конституция РФ. Для гражданского процессуального права значимы следующие положения:

- каждому гарантируется право на судебную защиту, это означает, что всякое лицо может обратиться за судебной защитой без каких-либо ограничений и препятствий;

- гражданское процессуальное законодательство отнесено к ведению РФ, субъекты не могут принимать нормы гражданского процессуального права;

- правосудие осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон;

- определен статус судьи;

- в 2014 г. была принята поправка к Конституции, связанная с созданием единого Верховного суда Российской Федерации. Этот орган позиционируется как высший орган по разрешению гражданских, уголовных, административных и экономических споров.

2. Федеральные конституционные законы. Такие акты, как правило, имеют судоустроительный характер. Это федеральные конституционные законы «О судебной системе в РФ», «О Верховном суде в РФ», «О судах общей юрисдикции в РФ», «Об арбитражных судах в РФ» и другие.

3. Федеральные законы. Основополагающим кодифицированным правовым актом для гражданского процесса является Гражданский процессуальный кодекс РФ 2002 года, который вступил в силу 1 февраля 2003 г. До революции действовал устав гражданского судопроизводства (с 1864). В советское время – ГПК РСФСР 1923 и 1964 гг. В настоящий момент в Российской Федерации, наряду с ГПК РФ, действует очень похожий процессуальный акт – Арбитражный процессуальный кодекс РФ. Многие нормы и институты в нем похожи на ГПК РФ. В настоящий момент арбитражные суды и суды общей юрисдикции стали частью одной системы. И общие, и арбитражные суды рассматривают, по сути, одни и те же гражданские дела. Было решено, что при таких условиях сохранение двух кодексов нелогично. В 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства РФ.

Действующий ГПК РФ состоит из двух частей. Условно их можно назвать общей и особенной. В общей части урегулированы все общие положения гражданского процесса: принципы, субъекты, подведомственность и подсудность, судебные расходы, судебные штрафы, доказательства и доказывание, процессуальные сроки и др. В особенной части урегулировано производство в отдельных стадиях процесса и производство в отдельных видах гражданского судопроизводства.

Федеральные законы, которые можно отнести к источникам гражданского процессуального права, относятся к нему, как правило, по следующим моментам: установления досудебного порядка урегулирования спора (Гражданский кодекс РФ), алгоритма поведения суда и участников процесса в тех или иных ситуациях (применение исковой давности только по заявлению одной из сторон), в части особенностей производства по тем или иным категориям дел (закон об исполнительном производстве, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и др.).

4. Международно-правовые акты. По конституции акты международного права имеют приоритет перед национальными актами. В сфере гражданского процесса принято множество соглашений между Российской Федерацией и различными странами, касающихся правовой помощи по гражданским делам. Для Российской Федерации имеют обязательную силу постановления ЕСПЧ, суды обязаны учитывать правовую позицию ЕСПЧ.

5. Постановления Конституционного суда РФ могут содержать толкование норм гражданского процесса. Если Конституционный суд признал норму ГПК РФ не соответствующей Конституции РФ, она не подлежит применению.

6. Постановления Пленума Верховного суда РФ. Вопрос о том, являются ли постановления пленума источниками права, традиционно был дискуссионным. Часть считает, что суд – не нормотворческий орган, значит, он не может принимать нормы процессуального права. Другие считают, что постановления Пленума, как обязательные для судов, следует относить к источникам процессуального права. Современные реалии таковы, что Пленум зачастую не ограничивается просто толкованием нормы, а порождает новую норму. Производным от этого является следующий вопрос: можно ли относить к источникам обзоры судебной практики ВС РФ ответы на вопросы Президиума ВС РФ, информационные письма ВС РФ и постановления Президиума ВС РФ по конкретным делам. Со второй половины 2000-х гг. ВАС РФ и ВС РФ был взят курс на обеспечение единства судебной практики. Единообразие судебной практики обеспечивается за счет правовых позиций, формулируемых Пленумом ВС РФ или Президиумом ВС РФ. Законодатель установил, что изменение судебной практики может повлечь пересмотр вынесенных судебных актов по новым обстоятельствам.

Гражданская процессуальная форма

Гражданская процессуальная форма – явление, которое применимо только к процессу. Содержание, порядок и последовательность совершения процессуальных действий заранее предусмотре-

ны процессуальным законом. Для гражданского процесса характерен процессуальный формализм, если такого формализма не будет, то суд не сможет эффективно разрешить гражданско-правовой спор сторон.

Для гражданской процессуальной формы характерны следующие признаки:

1. Нормативность – все процессуальные действия заранее предусмотрены законом.

2. Системность – процессуальные действия совершаются в определенной последовательности, образуя тем самым систему.

3. Непререкаемость процессуальной формы – соблюдение процессуальной формы обязательно и судом, и участниками процесса. Как правило, отступление о процессуальные формы влечет не ответственность как таковую, но недостижение той цели, к которой стремится лицо.

4. Универсальность. Гражданская процессуальная форма универсальна в том смысле, что в рамках этой формы получают свою защиту нарушенные права не только гражданской отраслевой принадлежности, но и трудовые, земельные, семейные, экологические, административные, избирательные, налоговые и другие права.

Гражданская процессуальная форма позволяет рассмотреть любые споры не уголовного характера, поскольку для последних есть своя форма.

Соотношение гражданского процессуального права с другими отраслями права

Гражданское процессуальное право тесно взаимодействует со всеми отраслями российского права.

Конституционное право содержит базовые учредительные положения для гражданского процесса.

Гражданское право. Гражданское процессуальное право по отношению к гражданскому праву выполняет охранительную функцию, то есть нарушенные материальные права защищаются с помощью процессуальных положений. Гражданское право без гражданского процессуального права бессильно, а гражданское процессуальное право без гражданского права не имеет смысла. Гражданское процессуальное право также характеризуют как форму принудительного осуществления гражданских субъективных прав. Гражданское процессуальное право уже своим названием указывает на то, что оно служит средством защиты именно гражданских прав, это не точно и объясняется исторической традицией. В действительности гражданское процессуальное право защищает не только гражданские, но и семейные, трудовые, жилищные, земельные и др. материаль-

ные права. В связи с этим возникла идея обозначать гражданский процесс как цивилистический процесс. Некоторые ученые наряду с гражданским процессом и гражданским процессуальным правом выделяют, соответственно, трудовой процесс и трудовое процессуальное право, земельный процесс и земельное процессуальное право. В основе этого лежит идея, что каждой отрасли материального права должен соответствовать свой процесс. Эта позиция игнорирует такое свойство гражданской процессуальной формы, как универсальность.

Административное право, а также иные отрасли права, основанные на отношении власти и подчинения. Исторически сложилось так, что в Российской Федерации отсутствовал кодифицированный правовой акт, регулирующий административное судопроизводство. Споры с публичной властью разрешались либо по правилам Кодекса об административных правонарушениях РФ, либо по правилам Гражданского процессуального кодекса РФ, либо по правилам Арбитражно-процессуального кодекса РФ. Таким образом, нарушенные административные и иные публичные права получают свою защиту в рамках гражданского процесса.

Уголовное процессуальное право. На начальных этапах развития судопроизводство не разделялось на гражданский и уголовный процессы. Гражданский и уголовный процессы обособились в ходе исторического развития. В гражданском и уголовном процессе можно усмотреть много общих черт. Это привело к возникновению идеи т. н. «судебного права». По мнению некоторых ученых, все виды процессов можно объединить в одну отрасль – судебное право. Гражданский и уголовный процессы имеют некую общую часть: принципы, противоборство сторон, задачи суда по разрешению правового конфликта и т. д. Истец – своего рода потерпевший, ответчик – подсудимый, иск в гражданском процессе – уголовное обвинение. Вместе с тем, гражданский и уголовный процесс имеют одно серьезное противоречие, которое не способствует их соединению. Уголовный процесс основан на публичных началах, тогда как гражданский процесс основан на началах диспозитивности. Уголовное преследование ведется от имени государства, тогда как исковое требование исходит от частного лица. Следовательно, в гражданском процессе истец может распоряжаться своим требованием по своему усмотрению. Гражданский процессуальный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ имеют ряд взаимосвязанных положений – взаимная преюдиция, возможность приостановления производства по гражданскому делу до разрешения уголовного и т. д.

Уголовное право. Уголовное право охраняет общественные отношения, в том числе отношения процессуальные. Уголовное право

призвано бороться с преступными проявлениями в гражданском судопроизводстве. Так, Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за преступления против правосудия: фальсификация доказательств, дача заведомо ложных показаний свидетелями и т. д.

Виды гражданского судопроизводства

Гражданский процесс не однороден и разделяется на отдельные виды судопроизводств. Это связано с материально-правовыми особенностями разных дел и с особенностями предмета судебной защиты.

1. Исковое производство – вид производства, в котором суд разрешает спор о праве между двумя противоборствующими сторонами – истцом и ответчиком. Интересы сторон противоположны. Дела искового производства возникают из гражданских и иных правоотношений, основанных на равенстве сторон.

2. Особое производство – дела, главный признак которых – отсутствие спора о праве. По таким делам суд не разрешает спор, а устанавливает некий юридический факт: дела об усыновлении (удочерении) детей, о признании ограниченно дееспособным или недееспособным, признании безвестно отсутствующим, объявлении умершим, об эмансипации, установлении фактов, имеющих юридическое значение. В таких делах нет сторон и нет иска, они возбуждаются заявлением, по ним участвуют заявитель и заинтересованные лица.

3. Приказное производство. Многие гражданские дела представляются настолько бесспорными и очевидными, что не требуют для своего разрешения развернутой исковой процедуры. Такие дела рассматриваются в упрощенном порядке посредством приказного производства.

4. Некоторые производства являются как бы дополнительными к некоему основному процессу. Во-первых, это производство, связанное с исполнением судебных постановлений. Принудительным исполнением судебных решений занимается Федеральная служба судебных приставов РФ (ФССП РФ). Вместе с тем, некоторые вопросы на этапе исполнения может решать сам суд. Это связано с тем, что суд как бы контролирует исполнение вынесенного решения. Это, в частности, вопросы отсрочки, рассрочки исполнения решения, поворота исполнения, прекращения и приостановления исполнительного производства и т. д.

5. Производство по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей.

6. Производство по делам об оспаривании решений третейских судов. По общему правилу решение третейского суда обязатель-

но для сторон и обжалованию не подлежит. Государственный суд по заявлению лица может проверить решение третейского суда, но не по существу, а с точки зрения того, были ли соблюдены при рассмотрении дела базовые принципы процесса и имело ли лицо минимум процессуальных гарантий.

7. Производство по делам о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда. Если должник добровольно не исполняет решение третейского суда, то взыскатель может обратиться в государственный суд с тем, чтобы он санкционировал принудительное исполнение решения третейского суда.

В гражданском процессе термин «вид производства» не всегда применяется к порядку рассмотрения дела, который в действительности является самостоятельным видом. Имеются виды производств, которые в действительности являются либо стадией процесса, либо отдельной категорией дела, например производство по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, либо неким другим порядком, например заочное производство.

Понятие, система, классификация принципов гражданского процесса

Принципы гражданского процесса – базовые основополагающие идеи, на которых строится все гражданское процессуальное регулирование. Принципы пронизывают весь гражданский процесс. Принципы процесса построены по определенной системе, они применяются совместно, некоторые из них прямо закреплены в законе (независимость судей, состязательность, равноправие), а другие принципы выводятся из содержания норм закона. Принципы гражданского процесса используются законодателем при моделировании норм гражданского процессуального права. Правоприменитель в своей процессуальной деятельности также основывается на принципах гражданского процесса. ГПК РФ допускает применение процессуального закона и процессуального права по аналогии.

Принципы гражданского процесса можно классифицировать по ряду оснований.

1. Конституционные и иные. В Конституции закреплены базовые принципы процесса.

2. Общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Общеправовые принципы относятся ко всему праву в целом. Межотраслевые имеются в нескольких отраслях (состязательность). Отраслевые принципы относятся только к одной отрасли права (диспозитивность).

3. Судоустройственные и судопроизводственные. Судоустройственные – принципы, которые характеризуют положение органа

судебной власти. Такое положение непосредственно влияет на процесс (независимости судей, осуществления правосудия только судом, разумного срока судопроизводства). Судопроизводственные относятся к производству по гражданскому делу (непосредственность).

Отдельные виды принципов гражданского процесса

1. Законность. Гражданское судопроизводство осуществляется в строгом соответствии с нормами процессуального права и на основе правильного применения норм материального права. Законом в своей деятельности руководствуется не только суд, но и все участники процесса.

2. Отправление правосудия только судом. Только суд, созданный в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ РФ и ФЗ РФ, может осуществлять правосудие по гражданским делам. Никакие иные органы и должностные лица не могут присваивать себе функции по осуществлению правосудия. Третейские суды правосудия не осуществляют, их деятельность может быть охарактеризована как посредническая и т. д.

3. Независимость судей. В своей деятельности суд руководствуется только Конституцией РФ и ФЗ РФ. Никто не может вмешиваться в деятельность суда по отправлению правосудия. Независимость судей обеспечивается целым рядом юридических, организационных, материальных и иных гарантий.

4. Равенство всех перед законом и судом. Все равны перед законом и судом независимо от пола, расы, языка, национальности, имущественного, должностного, социального положения и т. д.

5. Сочетания единоличного и коллегиального начал при рассмотрении дела. Все дела по первой инстанции по общему правилу рассматриваются единолично. Судья, который действует единолично, может быстрее решать вопросы, связанные с получением доказательств, с разрешением ходатайств и т. д. По общему правилу пересмотр решений по гражданским делам происходит коллегиально, исключение составляет рассмотрение апелляционных жалоб на решения мировых судей. Коллегия судей при пересмотре дела имеет возможность всесторонне и объективно оценить правильность вынесенного решения.

6. Разумный срок судопроизводства и разумный срок исполнения судебного постановления. Судопроизводство в судах и исполнение судебного постановления осуществляются в разумные сроки (2 месяца). Продление сроков допустимо в случаях и в порядке, которые установлены ГПК РФ, но судопроизводство должно осуществляться в разумный срок. При определении разумного срока судебного разбирательства, который включает в себя период со

дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по делу, учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность дела, поведение участников гражданского процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела, и общая продолжительность судопроизводства по делу.

7. Государственный язык судопроизводства. Судопроизводство по гражданским делам по общему правилу ведется на государственном языке Российской Федерации (русском), в республиках в составе Российской Федерации может вестись на языке республики. Если лицо не владеет русским языком, то ему предоставляется возможность пользоваться услугами переводчика. Он может давать объяснения и выступать на родном языке. Это положение касается и сурдоперевода. Нарушение правила о языке – безусловное основание для отмены решения.

8. Непосредственность. По каждому гражданскому делу судья обязан лично, то есть непосредственно исследовать все доказательства по делу: заслушать объяснения лиц, показания свидетелей, осмотреть вещественные доказательства, ознакомиться с письменными доказательствами, заслушать аудиозаписи, просмотреть видеозаписи. Все это формирует у судьи личное представление об обстоятельствах дела. Если судья воспринимал бы содержание доказательств опосредованно, например с чьих-то слов, это могло бы повлечь дополнительные ошибки.

9. Гласность. Разбирательство гражданских дел в судах открытое. Проведение закрытых судебных заседаний допускается в целях сохранения государственной, иной охраняемой законом тайны. Закрытое судебное заседание проходит по тем же правилам, что и открытое. Принцип гласности обеспечивается не только возможностью присутствия лиц в заседании, другой аспект – открытость информации о деятельности суда. Во второй половине 2000 гг. открытость судебной деятельности стала возможной за счет перехода к модели электронного правосудия. Доступности правосудия и его открытости способствует то, что информация о гражданских делах, находящихся в производстве судов, и тексты судебных актов с закрытыми данными размещаются на сайте суда.

10. Устность. Рассмотрение гражданских дел происходит в устной форме в режиме диалога между судом и участниками процесса. Суд задает сторонам вопросы, стороны излагают свою позицию, выступают с репликами и т. д. Решение суда оглашается устно. Наряду с этим все процессуальные действия фиксируются

в протоколе судебного заседания, исковое заявление представляется в письменной форме, ответчик подает свои возражения в письменной форме, решение суда изготавливается в письменной форме. Все это в дальнейшем позволит суду проверочной инстанции проверить ход процесса и правильность вынесенного решения.

11. Процессуальное равноправие. В гражданском процессе стороны пользуются равными (не одинаковыми) возможностями по отстаиванию своих прав. Так, например, каждая сторона имеет возможность представлять доказательства по делу. Равенство возможностей сторон должен обеспечивать суд, который создает условия для того, чтобы каждая сторона могла беспрепятственно осуществлять свои права. Суд не должен своими действиями ставить какую-то сторону в преимущественное положение.

12. Диспозитивность. Ее называют движущим началом гражданского процесса. Возникновение, движение и прекращение процесса, по общему правилу, зависит от воли сторон. Так, истец в своем интересе и по своей воле решает, предъявить ему иск или нет, если предъявить, то какие иски предъявить. Истец может изменить иск, ответчик может признать иск, может предъявить встречный иск, стороны могут заключить мировое соглашение. Все эти действия они совершают по своему усмотрению, суд, по общему правилу, в это не вмешивается. Диспозитивность относится также к процессуальному поведению сторон. Сторона может избрать любую форму поведения в процессе. Суд не вмешивается в поведение лица до тех пор, пока оно соответствует закону и не перерастает в злоупотребление правом.

13. Состязательность. Каждое лицо, участвующее в деле, может представлять доказательства в подтверждение своих требований или возражений. Все это придает процессу состязательный характер. Гражданский процесс исторически существовал в двух формах: следственный и состязательный.

Следственный процесс предполагает, что суд по своей инициативе, независимо от поведения сторон, собирает доказательства по делу и исследует абсолютно все обстоятельства, независимо от того, ссылались на них стороны или нет. Такая форма процесса существовала в СССР. Эта форма обнаруживает многие недостатки:

- суд вникает в частноправовую сферу сторон, хотя сами стороны его об этом не просят; суд стимулирует пассивность сторон;
- суд не может оставаться объективным, если он вынужден встать в положение истца и одновременно ответчика, психологически суд невольно будет поддерживать одну из сторон;
- суд не осведомлен, какие доказательства имеются по делу, поскольку он не участник спорных правоотношений.

(Чистая состязательность принята в странах англо-саксонской правовой системы. По делу активны только стороны, суд пассивен (спортивное правосудие). При такой организации процесса стороны должны быть профессиональными юристами, в этом случае победу одержит не тот, кто прав, а кто более искусен – преимущество будет иметь та сторона, которая позволит себе более дорогого защитника.

В итоге было признано, что оптимальной является смешанная форма. В российском гражданском процессе такая форма и была принята. Гражданский процесс основан на принципе состязательности, который дополняется ограниченной активностью суда. Так, доказательства по гражданскому делу представляют только лица, участвующие в деле. Суд никаких доказательств не собирает и не представляет. Если лицо хочет выиграть процесс, оно должно проявить активность и собрать доказательства в защиту своей позиции. Если лицо проявляет бездействие, то оно рискует проиграть дело, то есть каждая сторона несет риск совершения или не совершения процессуального действия (бездействия). Такой подход является продолжением гражданско-правового регулирования – если гражданские права лицо осуществляет по своей воле и в своем интересе, то и защита этих прав строится на тех же началах.

Суд в гражданском процессе наделен некими активными полномочиями, при помощи которых он может обеспечить сторонам равные возможности.

Во-первых, суд руководит ходом процесса. Во-вторых, он разъясняет лицам их права и обязанности, предупреждает их о последствиях совершения (несовершения) процессуальных действий. В-третьих, суд определяет, какие факты имеют значение для дела, и какая сторона какие факты должна доказать. В-четвертых, суд может по ходатайству лиц оказать им содействие в собирании и истребовании доказательств; это возможно только при условии, что сторона обоснует, почему она сама не может получить доказательства. В-пятых, суд имеет право поставить на обсуждение сторон факты, на которые стороны не ссылались. Суд может предложить сторонам представить дополнительные доказательства в подтверждение их требований или возражений. Суд может лишь предложить, но не потребовать представления доказательств. Если сторона не хочет представить доказательства, то суд принудительно истребовать такое доказательство у нее не может.

14. Принцип формальной юридической истины. Вопрос о существовании данного принципа является дискуссионным, многие ученые настаивают на том, что и в советском, и в российском гражданском процессе действовал и действует принцип объективной

истины. Принцип объективной истины означает, что суд должен по своей инициативе установить все действительные обстоятельства дела. В условиях состязательного процесса суд не всегда имеет возможность установить обстоятельства дела так, как они были на самом деле. Так, суд рассматривает дело только по имеющимся доказательствам, следовательно, если какая-то сторона не представляет доказательств, то суд не может сделать это за сторону, в результате обстоятельства дела будут установлены только на основе имеющихся доказательств. Кроме того, сторона может признать существование неких фактов и суд принимает их без дальнейшего доказывания. Если сторона уклоняется от экспертизы, не предоставляет эксперту документы, то суд может признать, с учетом интересов этой стороны, что факт, для подтверждения которого назначена экспертиза, установлен. Установление юридической или формальной истины нельзя трактовать таким образом, что суд призывается к установлению заведомо неправильных обстоятельств дела. Суд должен стремиться к установлению истины, но она не всегда достижима.

§ 2. ЛИЦА, УЧАСТВУЮЩИЕ В ДЕЛЕ

В соответствии со ст. 34 ГПК РФ лицами, участвующими в деле, являются: стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным ст. 4, 46 и 47 ГПК РФ, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства. К лицам, участвующим в деле, относятся также и представители, хотя в теоретическом плане вопрос об их процессуальном положении до сих пор считается неясным.

Выделение лиц, участвующих в деле, среди субъектов гражданского процессуального права, основано на определенных объективных критериях. Правовое положение лиц, участвующих в деле, характеризует прежде всего наличие юридической заинтересованности в исходе гражданского дела. Также лица, участвующие в деле, наделены с целью защиты их прав и охраняемых законом интересов возможностью принимать активное участие в судопроизводстве при рассмотрении судом всех материально-правовых и процессуально-правовых вопросов по делу. Лица, участвующие в деле, могут активно влиять на развитие гражданского процесса по конкретному делу. Они вправе высказывать и обосновывать свои суждения в ходе

судебного заседания по всем вопросам, возникающим в ходе процесса, в том числе путем подачи жалоб.

Сообразно правовому статусу лиц, участвующих в деле, с учетом их заинтересованности в исходе дела, в гражданском процессуальном законодательстве закреплён широкий круг их правомочий. В соответствии со ст. 35 ГПК РФ лица, участвующие в деле, имеют право:

- знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии;
- заявлять отводы;
- представлять доказательства и участвовать в их исследовании;
- задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам;
- заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств;
- давать объяснения суду в устной и письменной форме;
- приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;
- возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;
- обжаловать судебные постановления;
- использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права.

Вместе с тем лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами.

Кроме того, лица, участвующие в деле, несут процессуальные обязанности, установленные ГПК РФ, другими федеральными законами (ч. 2 ст. 35 ГПК РФ). При неисполнении процессуальных обязанностей наступают последствия, предусмотренные законодательством о гражданском судопроизводстве. Например, на них лежит обязанность сообщения суду о перемене своего адреса во время производства по делу (ст. 118 ГПК РФ), а также ряд других процессуальных обязанностей.

Помимо общих процессуальных прав и обязанностей, которыми наделены все лица, участвующие в деле, некоторые из них – стороны, третьи лица, заявляющие либо не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, лица, участвующие в делах особого производства, и другие лица, участвующие в деле, – наделяются рядом специальных процессуальных прав и обязанностей, характерных только для них. Например, только ответчик имеет право признания иска и только стороны могут решить вопрос о заключении мирового соглашения.

Лица, участвующие в деле, представляют собой сложную по составу группу субъектов гражданского процессуального права. При общих чертах у них немало и различий. Существует ряд классификаций состава лиц, участвующих в деле. Прежде всего, они подразделяются на субъектов, защищающих свои личные материально-правовые интересы, например истец, ответчик, и субъектов, защищающих в процессе (конечно, с известной долей условности) «чужие» интересы, например прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные лица, указанные в ст. 46 и 47 ГПК РФ.

Лиц, участвующих в деле, можно классифицировать также по возможности участия во всех видах судопроизводства. Некоторые лица, участвующие в деле, могут быть субъектами только определенных видов гражданского судопроизводства. Например, истец, ответчик, третьи лица характерны только для искового производства, а заявители и заинтересованные лица – для отдельных категорий дел особого производства.

Лица, участвующие в деле, подразделяются и по признаку их процессуальной роли в судопроизводстве. В первую очередь выделяются стороны – истец и ответчик, выступающие в качестве основных участников процесса по конкретному делу. В связи со спором между ними возникает гражданский процесс, и перед судом стоит задача разрешить его. Истца и ответчика объединяет понятие сторон.

Истец – это лицо, относительно которого предполагается, что его субъективные материальные права или охраняемые законом интересы нарушены или оспариваются и в силу этого нуждаются в защите.

Истец выступает в качестве активной стороны в гражданском процессе, так как именно он возбуждает дело с целью защиты своих прав и охраняемых законом интересов.

Ответчик – это лицо, которое привлекается к ответу в связи с заявлением истца о том, что нарушены или оспариваются его субъективные права или охраняемые законом интересы. Ответчик рассматривается в качестве пассивной стороны в гражданском процессе.

Таким образом, в качестве сторон всегда следует рассматривать субъектов спорного материального правоотношения. Система субъектов гражданского процесса и их процессуальное положение в качестве одной из сторон определяется характером их правового статуса в материальных правоотношениях.

Стороны полностью равноправны в своем правовом положении, их интересы одинаково защищаются гражданским процессуальным законодательством.

Права и обязанности сторон делятся на общие и специальные.

Общие – это такие процессуальные права сторон, которыми наделены все лица, участвующие в деле, включая стороны. Общие права указаны в ст. 35 и ряде других статей ГПК РФ, и о них уже шла речь ранее при характеристике субъектов гражданского процессуального права.

Специальные права сторон указаны в ст. 32, 39, 41, 56, 137 и других статьях ГПК РФ. Истец обладает следующими специальными правами: изменить основание или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований либо отказаться от иска. Истец также дает согласие на замену ненадлежащего ответчика надлежащим. Ответчик вправе признать иск полностью или в части, а также предъявить встречный иск. Специальными правами сторон, которые они осуществляют по взаимному согласию, являются: заключение мирового соглашения (ст. 39 ГПК РФ); изменение подведомственности (ч. 3 ст. 3 ГПК РФ) либо подсудности дела (ст. 32 ГПК).

Стороны в гражданском процессе не только наделены процессуальными правами, но и несут определенные процессуальные обязанности, которые также подразделяются на общие и специальные.

Общие процессуальные обязанности сторон в основном сводятся к следующему. Стороны обязаны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами; соблюдать в судебном заседании установленный порядок (ст. 158 ГПК РФ), соблюдать ряд других правил, в том числе носящих ритуальный характер, например давать свои показания и объяснения стоя.

Специальные процессуальные обязанности сторон различны и зависят от характера конкретных процессуальных действий, стадии гражданского процесса. Так, в соответствии со ст. 131 ГПК РФ истец должен указать ряд обязательных сведений в исковом заявлении. Согласно ст. 132 ГПК РФ истец обязан приложить к исковому заявлению необходимые документы. Статья 56 ГПК РФ указывает, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом, и т. д.

Третьи лица – это такие лица, участвующие в деле, которые вступают в уже начатый процесс. В зависимости от характера заинтересованности, связи со спорным материальным правоотношением и сторонами они делятся на две группы – третьи лица, заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, и третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований.

Третье лицо, заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора, – это такое участвующее в деле лицо, кото-

рое защищает в процессе свои притязания на предмет спора путем подачи иска и вступления в уже начатое дело.

Третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора, – это такие участвующие в деле лица, которые привлекаются или вступают в процесс на стороне истца или ответчика и имеют юридическую заинтересованность в исходе дела, но при отсутствии материально-правовых отношений с противоположной стороной.

Особое место в гражданском процессе занимает прокурор. Он вправе участвовать в гражданском процессе путем подачи заявления, возбуждая дело либо вступая в уже начатый процесс. Своеобразие процессуального положения субъектов ст. 46, 47 ГПК РФ, как и прокурора, заключается в защите ими в суде интересов не собственных, а других лиц, неопределенного круга лиц.

Имеет отличительные признаки и процессуальное положение в гражданском процессе лиц, участвующих в делах особого производства. Сторонами в делах этих категорий являются заявители и заинтересованные лица. Привлечение в процесс участников по делам особого производства происходит по просьбе заявителя, по инициативе суда или заинтересованного лица. Заявитель и другое заинтересованное лицо отличаются между собой только тем, что по инициативе заявителя возбуждается производство по делу. То есть оба указанных участника гражданского судопроизводства – заинтересованные лица. Если характер заинтересованности заявителя состоит в том, чтобы установить определенные юридический факт или состояние, то у другого заинтересованного лица заинтересованность может быть какой угодно: тождественной, противоположной или находиться совсем в другой плоскости. Заявитель – это лицо, по инициативе и в личных интересах которого суд возбуждает соответствующее производство по делу особого производства. В качестве заявителей могут выступать граждане, юридические лица и их представители. Они являются носителями определенного требования, основывающегося на нормах материального права. Другие заинтересованные лица в делах особого производства в их правовом статусе имеют много общего с третьими лицами, не заявляющими самостоятельных требований касательно предмета спора в неисковом производстве. Так, оба этих вида лиц, участвующих в деле, не предъявляют ни к кому никаких материально-правовых требований и никто к ним, в свою очередь, таких требований не предъявляет, они пользуются всеми правами лиц, участвующих в деле, привлекаются к участию в деле для защиты своих прав и законных интересов, так как принятое судом решение по делу может оказать влияние на их права и законные интересы.

§ 3. ЛИЦА, ПРИВЛЕКАЕМЫЕ К УЧАСТИЮ В ДЕЛЕ ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ РОЛИ, КОТОРЫЕ МОГУТ ИСПОЛНЯТЬ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

Они привлекаются в гражданский процесс по инициативе суда или лиц, участвующих в деле, для выполнения обязанностей по сообщению доказательственной информации, по осуществлению иных обязанностей в гражданском процессе, необходимых для успешного разрешения спора и выполнения судом своих функций. В эту группу входят: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые и другие лица.

Какими-либо существенными правами лица, содействующие правосудию, не наделены. В первую очередь их правовой статус в гражданском процессе определяется выполнением возложенных на них процессуальных обязанностей. Например, свидетель обязан правдиво сообщить суду известную ему информацию по вопросам, имеющим значение для дела. Эксперт обязан подготовить экспертное заключение на основании круга вопросов, поставленных перед ним судом. Переводчик обязан обеспечить достоверный и точный перевод всего сказанного для субъектов гражданского процесса, не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство. Отдельные лица, содействующие правосудию, имеют и определенные процессуальные права, наделение которыми связано с созданием условий для более успешного выполнения возложенных на них обязанностей. Так, эксперт, поскольку это необходимо для дачи заключения, имеет право знакомиться с материалами дела, участвовать в судебном разбирательстве дела, просить суд о предоставлении ему дополнительных материалов. Свидетель может быть допрошен судом в месте своего пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности или других уважительных причин не в состоянии явиться по вызову суда (ч. 1 ст. 70 ГПК РФ).

Следует отдельно сказать о том, что юридические и физические лица, располагающие доказательствами по гражданскому делу, обязаны представить их в суд по соответствующему запросу (ст. 57 ГПК РФ). Для этого участвующее в деле лицо обращается с ходатайством к суду. Суд выдает заинтересованному лицу запрос для получения доказательства или запрашивает доказательство непосредственно. Лицо, у которого находится истребуемое судом доказательство, направляет его в суд или передает на руки лицу, имеющему соответствующий запрос, для представления в суд. Должностные лица или граждане, не имеющие возможности представить истребуемое

доказательство вообще или в установленный судом срок, должны известить об этом суд в течение пяти дней со дня получения запроса с указанием причин. В случае неизвещения суда, а также в случае невыполнения требования суда о представлении доказательств по причинам, признанным судом неуважительными, на виновных должностных лиц или на граждан, не являющихся лицами, участвующими в деле, налагается штраф в порядке и в размере, которые установлены ГПК РФ. Наложение штрафа не освобождает соответствующих должностных лиц и граждан, владеющих истребуемым доказательством, от обязанности представления его суду.

Руководствуясь представленным выше материалом, давайте разберемся, какие процессуальные роли могут исполнять в гражданском процессе ОВД и их должностные лица.

По мнению некоторых авторов, участие органов внутренних дел в гражданском процессе в основном характеризуется розыском скрывшегося ответчика и оказанием помощи при исполнении судебных постановлений.

В соответствии со ст. 120 ГПК РФ при неизвестности места пребывания ответчика по требованиям, предъявляемым в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также по требованиям о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного увечьем, иным повреждением здоровья или в результате смерти кормильца, судья обязан вынести определение об объявлении розыска ответчика. При неизвестности места пребывания ответчика и (или) ребенка по требованию о возвращении незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа, на основании международного договора Российской Федерации, судья обязан вынести определение об объявлении розыска ответчика и (или) ребенка. В действующем законодательстве четко не прописано, кто должен исполнять определение. На практике суды, как правило, поручают осуществление такого розыска органам внутренних дел.

Кроме того, органы внутренних дел могут быть привлечены к розыску на стадии исполнения судебного решения по гражданскому делу. На основании п. 10 ч. 1 ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве) розыск должника, его имущества и розыск ребенка осуществляются судебным приставом-исполнителем самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел.

Взыскание расходов на розыск ответчика производится на основании заявления органа внутренних дел путем выдачи судебного приказа. Органы внутренних дел освобождаются от уплаты госпошлины по искам о взыскании расходов, связанных с розыском должника.

Однако сказанным участие органов внутренних дел в гражданском процессе далеко не исчерпывается.

Органы внутренних дел оказывают содействие судебным приставам-исполнителям в производстве исполнительных действий. Так, в соответствии со ст. 107, 108 Закона об исполнительном производстве выселение должника и вселение взыскателя в необходимых случаях производится при содействии сотрудников органов внутренних дел.

Вместе с тем ОВД и их должностные лица могут играть в гражданском процессе основные роли. Когда и почему это происходит?

Необходимость финансово-экономического и тылового обеспечения деятельности ОВД предопределяет участие их в гражданском обороте в качестве хозяйствующих субъектов, заключение различных гражданско-правовых договоров. В силу различных причин участники договоров не всегда исполняют положения точно, полно и своевременно. Неизбежным следствием всего этого являются возможные конфликты, которые подлежат разрешению в суде в порядке искового производства. Следовательно, ОВД могут играть роль как истца, так и ответчика. При определенных условиях ОВД выполняют роль третьего лица.

Но не только нарушение договорных обязательств обуславливает указанные процессуальные роли ОВД. Деятельность ОВД относится к области повышенного риска, одним из ее побочных последствий является причинение имущественного, физического и морального вреда, а также вреда деловой репутации физическим и юридическим лицам – и наоборот: причинение имущественного вреда ОВД и их деловой репутации, а также причинение физического, морального вреда и вреда деловой репутации должностных лиц ОВД. Поэтому ОВД и их должностные лица могут быть вовлечены в гражданский процесс (или инициировать его) в результате возникновения внедоговорных обязательств по возмещению причиненного вреда. При этом они выполняют роли истца, ответчика или третьего лица.

Наконец, при определенных условиях в рамках гражданского процесса разрешаются трудовые и иные споры между ОВД (в лице их руководителей) и отдельными сотрудниками ОВД.

Помимо этого, ОВД оказывают информационное содействие осуществлению судопроизводства по гражданским делам. При

предъявлении иска в последнее время в судах требуется предоставление справки о месте жительства ответчика. Данные справки выдаются соответствующими подразделениями органов внутренних дел.

При поступлении заявления о признании гражданина безвестно отсутствующим или умершим суд запрашивает соответствующие организации по последнему известному месту жительства, месту работы отсутствующего гражданина, органы внутренних дел, воинские части об имеющихся у них сведениях.

Особенно большой объем информации предоставляют органы внутренних дел по искам о возмещении ущерба, причиненного дорожно-транспортным происшествием (протоколы, схемы, составленные инспекторами ГИБДД).

Органы внутренних дел и их должностные лица могут выступать в качестве заинтересованных лиц в делах, возникающих из публичных правоотношений (подраздел III ГПК РФ). Это может произойти в двух основных случаях. Во-первых, при оспаривании решений, действий (бездействия) органов внутренних дел и их должностных лиц (гл. 25 ГПК РФ). Заявителем в таких делах выступают гражданин или организация, считающие, что нарушены их права и свободы. Во-вторых, это может произойти при оспаривании нормативных правовых актов, принятых органами внутренних дел и их должностными лицами, если гражданин или организация считают, что такие акты нарушают из права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законодательными и другими нормативными актами большей юридической силы. С соответствующим заявлением в суд может обратиться и прокурор в пределах своей компетенции.

ГЛАВА II. ПОНЯТИЕ ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА И ИСКА

Исковое производство является универсальным по своей юридической природе. Процессуальный регламент рассмотрения дел искового производства применим не только к делам, отнесенным к данному виду производства, но и к делам, рассматриваемым в особом производстве (ч. 1 ст. 263 ГПК РФ), в определенной степени – в других производствах, предусмотренных ГПК (гл. 45–47 ГПК РФ). Поэтому изучение искового производства позволяет одновременно получить информацию и понять основные правила рассмотрения практически всех дел, подведомственных судам общей юрисдикции.

При изучении искового производства важно уяснить и понять основные ключевые категории данной темы: понятие иска, его внутреннюю структуру, виды исков, понятие права на предъявление иска, понять особенности фактических составов, определяющих возникновение и реализацию права на предъявление иска, способы распоряжения исковыми средствами защиты и способы защиты ответчика против иска. Серьезные научные дискуссии, которые имели и до сих пор имеют место по ключевым понятиям данной темы, накладывают отпечаток на правовое регулирование и судебную практику в сфере исковой защиты прав. Тема иска является одной из ключевых в теории гражданского процессуального права, отражая взаимосвязи материального и процессуального права.

§ 1. ИСКОВОЕ ПРОИЗВОДСТВО. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ ИСКА

Основное количество гражданских дел в судах общей юрисдикции рассматривается в порядке искового производства – это дела, возникающие из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений (п. 1 ч. 1 ст. 22

ГПК РФ). В исковом производстве суд разрешает самые различные споры о праве гражданском (в широком смысле).

Таким образом, исковое производство – основной вид гражданского судопроизводства, устанавливающий наиболее общие правила судебного разбирательства. Предъявление иска в исковом производстве, как и обращение в суд с заявлением в неисковых производствах, является составным элементом более широкого конституционного права – права на обращение в суд за судебной защитой, закрепленного в ст. 46 Конституции РФ.

В соответствии со ст. 3 ГПК РФ заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен. Таким образом, иск – одно из основных средств возбуждения гражданского процесса по конкретному делу, в данном случае – искового производства, приводящий в действие механизм судебной деятельности и осуществления правосудия.

Это один из самых спорных вопросов в литературе. Наиболее общее определение заключается в том, что под иском понимается требование истца к ответчику о защите его права или охраняемого законом интереса, обращенное через суд первой инстанции. Иск – процессуальное средство защиты интересов истца, иск возбуждает исковое производство, спор тем самым передается на рассмотрение суда.

Можно говорить о нескольких основных концепциях понятия иска. Во-первых, выделение права на иск в материально-правовом и процессуально-правовом смысле (М. А. Гурвич и другие ученые). Иск в процессуальном смысле – обращенное в суд первой инстанции требование о защите своих прав и интересов. В этом аспекте иск есть средство возбуждения гражданского процесса.

Иск в материальном смысле – право на удовлетворение своих исковых требований. Именно в этом плане в гл. 12 ГК РФ используется понятие права на иск и исковая давность. В ГК РФ понятие иска употребляется в смысле способности материального субъективного права к принудительному осуществлению через суд. Пропуск срока исковой давности (этот материально-правовой срок является юридическим фактом гражданского права) влечет за собой утрату права на иск в материально-правовом смысле. Как указано в п. 2 ст. 199 ГК РФ, истечение срока исковой давности, о применении которого заявлено стороной в споре, является основанием к вынесению решения судом об отказе в иске. Таким образом, право на иск

в материально-правовом смысле – это само спорное субъективное право, которое может быть принудительно осуществлено.

Во-вторых, ряд специалистов (А. Ф. Клейнман, А. А. Добровольский и др.) рассматривали иск в качестве единого понятия, состоящего из двух сторон: материально-правовой и процессуально-правовой. Процессуально-правовая сторона иска – это требование истца к суду о защите его права. Материально-правовая сторона иска – это требование о защите материального права или интереса.

К. С. Юдельсон, В. М. Семенов, К. И. Комиссаров рассматривали иск как категорию гражданского процессуального права. Примерно такого же подхода придерживается и Г. Л. Осокина. Эта точка зрения близка к позиции М. А. Гурвича и представляется более верной. Иск является понятием и институтом гражданского процессуального права, поэтому он не может быть таким двойственным материально-процессуальным институтом. Поэтому точнее характеризовать иск как обращенное в суд первой инстанции требование истца к ответчику о защите своего права или охраняемого законом интереса. Иск – процессуальное средство защиты интересов истца, иск возбуждает исковое производство, тем самым передавая спор на рассмотрение суда. Условия предъявления иска и сама возможность возбуждения дела в суде в порядке искового производства обусловлены обстоятельствами только процессуально-правового порядка, в связи с чем иск более точно характеризовать как категорию исключительно гражданского процессуального права.

Ну а далее обсудим элементы иска. Чаще всего таковых выделяют три: предмет иска, основание иска, содержание иска.

Иск является структурно сложным правовым образованием, в связи с чем законодательство позволяет выделить в нем ряд элементов. Под элементами иска понимаются его внутренние части, отражающие структуру иска. Общепризнано выделение двух элементов иска: предмета и основания иска.

Под предметом иска понимается определенное требование истца к ответчику, например о признании права авторства, о восстановлении на работе, о возмещении ущерба и т. д.

Как подчеркнуто в п. 4 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ, истец должен указать в исковом заявлении свое требование. Предмет иска не следует смешивать с определенным вещественным предметом (объектом) спора, т. е. денежными средствами, вещами, квартирой и т. д.

По каждому одному объекту спора могут быть предъявлены иски самого разного характера, например в связи с таким недвижимым имуществом, как жилой дом. Иски могут быть о признании права на жилой дом, о вселении, о выселении, о разделе, о сносе

и т.д. Таким образом, вещественный предмет (объект) иска и предмет иска – различные понятия. В случае оспаривания нормативного или иного правового акта истец должен также указать, в чем заключается нарушение или угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца.

Право определения предмета иска принадлежит только истцу, который, например, по спору из гражданских правоотношений должен сам выбрать надлежащий способ защиты гражданских прав: признание права, присуждение к исполнению обязанностей в натуре, возмещение убытков, взыскание неустойки и т. д. в соответствии со ст. 12 ГК РФ.

Так, по одному из конкретных дел истец заявил требование не чинить препятствий в пользовании садовым участком и обязанности ответчика перенести построенное строение. Иск был удовлетворен, но решение суда отменено президиумом областного суда в связи с тем, что районный суд не определил адекватность таких требований истца последствиям нарушения ответчиком норм застройки, тогда как истец мог использовать и такой способ защиты гражданских прав, как возмещение убытков. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила постановление президиума областного суда и оставила в силе решение районного суда, подчеркнув, что выбор одного из способов защиты гражданских прав, предусмотренных в ст. 12 ГК РФ, принадлежит не суду, а истцу, который определяет его в исковом заявлении.

Правильное определение предмета иска определяет и будущее исполнение судебного акта, поскольку ограниченно сформулированные требования истцом могут в дальнейшем не позволить его принудительно исполнить. Например, истец предъявил иск только с требованием о признании сделки недействительной, не заявляя требования, связанные с правовыми последствиями удовлетворения иска судом. В этом случае суд вынесет решение о признании сделки недействительной, но для того, чтобы наступили последствия недействительности сделки, в решении суда, в соответствии с требованиями истца, должны быть определены и дальнейшие действия – возврат имущества, денежных средств, совершение иных определенных действий сторонами сделки, к которым ответчик может быть принужден судом. В таком случае истец будет вправе потребовать принудительного исполнения судебного решения в исполнительном производстве. Если же решение суда будет вынесено только в отношении заявленного требования, например о признании сделки недействительной, то принудительное исполнение такого решения будет невозможным.

§ 2. ОСНОВАНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ИСКА. ЗНАЧЕНИЕ ВЫДЕЛЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ИСКА

Под основанием иска понимаются обстоятельства, из которых вытекает право требования истца, на которых истец их основывает.

На такое понимание основания иска прямо указывает п. 5 ч. 2 ст. 131 ГПК РФ. Истец должен указывать в исковом заявлении не просто обстоятельства, а привести юридические факты, т. е. такие обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Эти факты подлежат затем доказыванию истцом в гражданском процессе.

Факты, входящие в основание иска, принято подразделять на три группы:

1) факты, непосредственно правопроизводящие, из них непосредственно вытекает требование истца. Например, по иску об обращении взыскания на предмет залога в качестве оснований выступают такие факты, как наличие основного (кредитного) обязательства, наличие залогового обязательства, исполнение кредитором своих обязательств перед заемщиком, надлежащее содержание и оформление указанных договоров;

2) факты активной и пассивной легитимации.

В процессе легитимации устанавливается надлежащий характер сторон в гражданском процессе. При этом различаются факты, указывающие на связь требования с определенным субъектом, заявившим это требование, т.е. с истцом (факты активной легитимации), и факты, указывающие на связь определенной обязанности с ответчиком (факты пассивной легитимации). Отсюда вытекает институт замены ненадлежащего ответчика.

Например, по иску об обращении взыскания на предмет залога в качестве фактов активной легитимации выступают обстоятельства, свидетельствующие о том, что истец является кредитором и залогодержателем, а в качестве фактов пассивной легитимации – обстоятельства, свидетельствующие, что ответчик является заемщиком и залогодателем, а при залоге третьего лица – только залогодателем;

3) факты повода к иску – это факты, указывающие, что наступило время для обращения в суд за судебной защитой. Например, по иску об обращении взыскания на предмет залога фактом повода к иску выступает отказ заемщика вернуть долг либо задержка в исполнении кредитного обязательства. Таким образом, истцу необходимо показать, что предпринимались определенные действия по досудебному урегулированию спора, а приведенные им факты свидетельствуют о невозможности урегулировать дело без суда.

Обычно субъективное право основывается не на одном юридическом факте, а на их совокупности, т. е. в основании иска должен приводиться определенный фактический состав. Поэтому истец, с точки зрения духа современного гражданского процесса – составительного по своей форме и содержанию, должен привести самые разнообразные юридические факты, которые будут доказывать обоснованность его требований. Особую сложность представляет приведение в основании иска юридических фактов, исходя из норм с относительно определенными и неопределенными элементами, когда участникам гражданского оборота и суду дается право определения юридической значимости самых разнообразных обстоятельств, например если в основании иска приводятся юридические факты, свидетельствующие о злоупотреблении правом другой стороной договора, о недобросовестности участников гражданских правоотношений (ст. 10 ГК РФ).

Основание иска также можно подразделить на фактическое и правовое. Фактическое основание иска – это совокупность юридических фактов, а правовое – указание на конкретную норму права, на которых основывается требование истца. Хотя ч. 3 ст. 131 ГПК РФ возлагает обязанность указывать в основании искового заявления на нормы права только на прокурора, делать в настоящее время это необходимо для всех истцов в силу бремени доказывания.

Поэтому точка зрения о необходимости выделения правового основания иска вполне резонна и обоснованна. Если же истец не в состоянии определить правовые основания иска, то он усложняет деятельность суда, а также защиту своих прав, поскольку не ясно, чего же хочет добиться истец. Сам же суд не должен в этом помогать истцу.

При этом истцу следует определить непосредственные правовые обоснования своего искового требования, здесь мало сослаться в целом на Конституцию РФ и, допустим, ГК РФ. Необходимо определить конкретные правовые основания иска. Например, требование о признании сделки недействительной может быть заявлено по самым различным основаниям, указанным в ст. 168–179 ГК РФ, и истец должен определить конкретное правовое основание иска, наличие которого и будет доказываться в ходе судебного процесса.

Ряд ученых (например, М. А. Гурвич, А. Ф. Клейнман) выделяют и третий элемент иска – содержание иска, т.е. вид истребуемой истцом судебной защиты – признание, присуждение или прекращение, изменение, осуществление в иной форме преобразовательных полномочий суда. С данной точкой зрения в принципе можно согласиться, но лучше всего включать вид истребуемой судебной защиты непосредственно в содержание такого элемента иска, как его

предмет. Ведь предмет иска и включает требование истца к ответчику о присуждении, признании права и т.д. Следует отметить, что в ст. 39, 131, 134 и других статьях ГПК РФ не выделяется отдельно содержание как отдельный элемент иска.

В заключение рассмотрения элементов иска отметим значение их выделения в законодательстве, судебной практике и юридической доктрине.

Элементы иска являются главным критерием при определении тождества исков, поскольку тождество исков определяется совпадением предмета, основания и сторон иска. Если не совпадают стороны, предмет или основание иска, например, появляются новые юридические факты в основании иска, то, соответственно, нельзя говорить о тождестве исков, и истец вправе вновь обращаться с иском в суд.

Установление тождества исков является основанием для отказа в принятии искового заявления (ст. 134 ГПК РФ), прекращения производства по делу (ст. 220 ГПК РФ) либо оставления заявления без рассмотрения (ст. 222 ГПК РФ). По правоотношениям длящегося характера (так называемые факты-состояния) тождество исков не имеет места. Например, согласно ч. 3 ст. 209 ГПК, если после вступления в законную силу решения, на основании которого с ответчика взыскиваются периодические платежи, изменяются обстоятельства, влияющие на определение размера платежей или на их продолжительность, каждая сторона вправе путем предъявления нового иска требовать изменения размера и сроков платежей.

Предмет и основание иска определяют границы предмета доказывания, пределы судебного разбирательства. Право на их изменение принадлежит только истцу. Суд может выйти за пределы заявленных требований в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 3 ст. 196 ГПК). Например, согласно п. 2 ст. 166 ГК РФ суд вправе по своей инициативе применить последствия недействительности ничтожной сделки.

Предмет иска является основанием для классификации исков по процессуально-правовому признаку.

§ 3. ОСНОВАНИЯ КЛАССИФИКАЦИИ ИСКОВ

Иск является сложной юридической категорией как в научном, так и в прикладном аспекте. Поэтому с целью получения более полной информации об иске имеется ряд классификаций, позволяющих определить особенности отдельных видов иска.

Иски возможно классифицировать по трем основаниям:

- по предмету иска – процессуально-правовая классификация исков;
- по объекту защиты – материально-правовая классификация исков;
- по характеру защищаемого интереса.

Первые две классификации исков являются бесспорными и широко используются в юридической литературе и судебной практике. Последняя классификация исков – по характеру защищаемых интересов – появилась сравнительно недавно, но встретила поддержку со стороны ряда специалистов.

При процессуально-правовой классификации исков выделяют иски о признании, о присуждении и преобразовательные иски.

Иск о признании имеет целью защитить интересы истца, полагающего, что у него есть определенное субъективное право, но оно оспаривается другим лицом, например иск о праве на жилое помещение.

Иски о признании подразделяются на два вида – положительные (позитивные) и отрицательные (негативные).

Положительный иск о признании заключается в том, что истец обосновывает требование о признании за ним определенного права, например о признании права собственности на жилое помещение.

По отрицательному иску о признании истец отвергает существование определенного права, истец утверждает, что на нем нет определенной обязанности, например по иску об оспаривании права собственности на объект недвижимости либо об оспаривании актовой записи об отцовстве.

Таким образом, общее, характеризующее иски о признании, заключается в том, что истец не просит суд что-либо присудить ему, он требует признания субъективного права, интереса либо отрицает их существование.

Иск о присуждении характеризуется тем, что истец просит признать за ним определенное субъективное право, обязать ответчика соответственно этому признанному праву совершить определенные действия – передать денежные средства, имущество, освободить помещение, земельный участок и т. д.

Нередко исковые требования о признании и о присуждении могут сочетаться в одном искомом заявлении, например о признании сделки купли-продажи жилого помещения недействительной и выселении из него прежних собственников.

Преобразовательные иски также имеют свои особые характеристики.

Под преобразовательными исками понимаются иски о прекращении, изменении, а в ряде случаев и о возникновении нового материального правоотношения.

Судебное решение в подобном случае выступает в качестве юридического факта материального права, которое изменяет структуру материального правоотношения, например иск о признании брака недействительным прекращает соответствующие брачно-семейные правоотношения, иск о выделении доли права собственности превращает совместную в долевую собственность. Преобразовательные иски выделяются целым рядом видных ученых (прежде всего М. А. Гурвичем и К. И. Комиссаровым), хотя многие ученые оспаривали данную точку зрения (прежде всего А. А. Добровольский, А. Ф. Клейнман и К. С. Юдельсон).

Авторы, возражающие против выделения преобразовательных исков, полагают, что суд по своей природе может защитить право, но не может установить новое право, преобразовать либо прекратить его существование. Они полагают, что суд принимает решение на основании определенных допроцессуальных юридических фактов, которые возникли и имели место до обращения в суд. Однако здесь не учитывается, что по закону, например, выдел доли осуществляется в случае спора на основании решения суда. Судебное решение в данном случае выступает как юридический факт материального права, заключая тем самым сложный фактический состав.

Следует учитывать, что современная судебная деятельность носит достаточно творческий характер, суду необходимо установить множество фактических обстоятельств, особенно в тех случаях, когда регулирование осуществляется с помощью норм с относительно определенными и неопределенными гипотезами. Суду необходимо конкретизировать фактический состав и придать юридическую значимость тем либо иным фактам, например толкуя на основании представленных сторонами доказательств самые различные оценочные понятия. Во всех подобных случаях иск и решение суда носят преобразовательный характер, и судебное решение выступает в качестве юридического факта материального права, объективируя в себе весь результат предшествующей судебной деятельности.

В зависимости от характера спорного материального правоотношения, по отраслям и институтам гражданского, трудового и других отраслей права выделяются иски, возникающие из гражданских, трудовых, брачно-семейных, земельных и иных правоотношений.

Затем каждый вид иска, например из гражданских правоотношений, подразделяется на иски из обязательственных правоотношений, из причинения внедоговорного вреда, из авторского, изобрета-

тельского, наследственного права и т. д. Иски из обязательственных правоотношений, в свою очередь, подразделяются на иски из договоров купли-продажи, дарения, мены, ренты, хранения и т. д. Как видно, классификация исков по материально-правовому признаку может быть достаточно детальной и углубленной.

Практическое значение материально-правовой классификации исков заключается в следующем.

Во-первых, она лежит в основе судебной статистики и по количеству тех либо иных дел в судах, увеличению их числа или уменьшению можно проследить состояние конкретных социальных процессов.

Во-вторых, на ее основании осуществляется обобщение судебной практики по отдельным категориям гражданских дел, принимаются постановления Пленума Верховного Суда РФ.

В-третьих, материально-правовая классификация исков положена в основание многих научных и прикладных исследований по особенностям судебного разбирательства отдельных категорий гражданских дел, например о защите права собственности. Достаточно много издается на основе материально-правовой классификации исков научной и справочной литературы по методике ведения дел в суде и доказыванию.

Появление новых частноправовых способов защиты позволяет поставить вопрос о необходимости проведения классификации исков по новому критерию – по характеру защищаемых интересов, а именно:

- 1) иски личные;
- 2) иски в защиту публичных и государственных интересов;
- 3) иски в защиту прав других лиц;
- 4) групповые иски;
- 5) производные (косвенные) иски.

Основанием классификации является вопрос о выгодоприобретателе по соответствующему иску, т. е. лице, чьи права и интересы защищаются в суде. В зависимости от вида иска по критерию характера защищаемого интереса можно выделить особенности процессуального регламента, связанные с возбуждением дела, понятием надлежащих сторон, содержанием судебного решения, его исполнением и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На настоящем этапе развития российской правовой науки требуются фундаментальные исследования функционального влияния правовых регуляторов частно-правовых отношений и анализ межотраслевого взаимодействия норм, регламентирующих хозяйственные отношения.

Используя традиционные подходы к исследованию правового регулирования частно-правовых отношений, представляется актуальным определить современный взгляд на концепцию общей теории правового регулирования в аспекте управления тыловой и финансовой деятельностью ОВД.

В условиях решения поставленных перед ОВД задач в системе рыночных отношений, успешное выполнение ими важных и ответственных функций во многом зависит от хорошо налаженного материально-технического и финансового обеспечения, которое связано, главным образом, с организацией и осуществлением хозяйственной и финансовой деятельности.

Обеспечительная функция ОВД является сложной и целенаправленной организационно-экономической подсистемой. Главная цель ее функционирования заключается в своевременном, качественном, полном и бесперебойном обеспечении подразделений ОВД различной техникой, вооружением и материальными ресурсами по установленной номенклатуре, а также иных задач ресурсного обеспечения. Эта деятельность предполагает знание частно-правовых основ управления деятельностью ОВД, развитие знаний в области гражданско-правовых, экономических, гражданско-процессуальных и организационно-управленческих отношений при организации регулирования имущественных и личных неимущественных частно-правовых отношений, контроля и профилактики правонарушительства.

ОВД, пользующиеся правами юридического лица, от своего имени вступают в гражданские правоотношения, заключают дого-

воры, выполнение которых создает условия, необходимые для нормального их функционирования. Хозяйственная деятельность реализуется в производстве, создании материальных ценностей, а также в продвижении созданных ценностей от производителей к потребителям. Оказание различного рода хозяйственной деятельности ОВД осуществляется через договоры (различных услуг, поставки, подряда, аренды, купли-продажи) и регулируются нормами гражданского права.

Руководители подразделений ОВД должны иметь представление о правовых предпосылках совершаемых действий и связанных с их совершением юридических последствиях. Сотрудникам ОВД гарантируется возмещение вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, а также гарантии в связи с увольнением со службы, социальные гарантии по жилью, медицинскому и санаторно-курортному обеспечению.

Применение норм частного и финансового права в деятельности тыловых подразделений ОВД в учебнике рассматривается как составная часть подготовки руководителей нового поколения системы МВД России. Достижение поставленной цели обеспечивается через образование (т. е. профессиональная подготовка для регулирования гражданско-правовых и экономических общественных отношений, охраны объектов права организаций всех форм собственности, для практического решения других задач), а также путем правового и хозяйственного воспитания данной категории обучаемых. Эти задачи конкретизируются в изучении основных проблем применения норм гражданского и гражданско-процессуального права и путей их разрешения; изучении положений действующего гражданского и гражданско-процессуального законодательства, а также практики применения данных правовых норм, определение места регулируемых этими нормами правоотношений в системе частного права и экономики.

Глубокие и прочные теоретические знания, практические навыки в области правового регулирования, а также правоприменительной и правоохранительной деятельности по хозяйственным вопросам позволят обучаемым рационально использовать финансовые и материальные ресурсы и реализовать поставленные задачи.

БИБЛИОГРАФИЯ К РАЗДЕЛУ IV

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 г.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».

Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 1.

О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 898.

О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 05.04.2005) // Ведомости СНД и ВС РФ. 30.07.1992. № 30. Ст. 1792.

Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2005) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270.

Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. 23.07.2013) // Рос. газ. 2007. 6 окт.

Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (в дейст. ред.) // Собрание законодательства РФ. 10.06.2002. № 23. Ст. 2102.

Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 487.

О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ (ред.

от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001ю № 23. Ст. 2291.

О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 2011. 8 февраля.

О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Рос. газ. 2011. 21 июля.

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Рос. газ. 2011. 7 декабря.

Судебные акты

По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 2.

О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 от 10 февраля 2009 г. // Рос. газ. 2009. 18 фев.

О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 1 от 10 февраля 2009 г. // Рос. газ. 2009. 18 фев.

Сергеев А. П. Сборник постановлений Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по гражданским делам. М.: Проспект, 2011.

Основная литература

Гражданское процессуальное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Гриф МО РФ. Гриф МВД РФ. Гриф УМЦ «Профессиональ-

ный учебник». (Серия «Durablex, sedlex») / под ред. Л. В. Тумановой, П. В. Алексия. М.: Юнити-Дата, 2012.

Власов А. А. Гражданский процесс: учебник для вузов. 4-е изд. М.: ЮРАЙТ, 2011.

Гражданский процесс / под ред. Треушников М. К. М.: Городец, 2010.

Гражданский процесс: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Абушенко Д. Б. и др.]; отв. ред. В. В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ВолтерсКлувер, 2009.

Гражданский процесс: учебник / Н. М. Коршунов, Ю. Л. Мареев. 3-е изд., перераб. М.: Норма, 2009.

Матвеев С. П., Жазлина М. Е., Сухарева Р. Е. Участие органов внутренних дел в гражданском и арбитражном судопроизводстве. Отчет о научно-исследовательской работе. Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2010.

Скобников П. А. Арбитражный и уголовный процесс: коллизии в сфере доказывания и пути их преодоления. М.: Норма, 2006.

Скобников П. А. Межотраслевая и внутриотраслевая преюдиция приговоров и связанных с ними судебных актов // Закон. 2013. № 8. С. 59–65.

Скобников П. А. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохранительных органов и их должностных лиц. М.: Норма, 2011.

Скобников П. А. В процессе различных процессов // ЮРИСТ. 2013. № 40. С. 1,4. Октябрь.

Дополнительная литература:

Гражданское процессуальное право: учебник / С. А. Алехина и др.; под ред. М. С. Шакарян. М.: ТК «Велби»; изд-во «Проспект», 2007.

Гриднева О. В., Шаповалов Д. А. Генезис заочного производства (исторические этапы). Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 175–178.

Игумнова О. В. Грант – один из источников формирования имущества некоммерческих организаций. Российский судья. 2006. № 12. С. 24–28.

Гриднева О. В. Генезис организационно-правовой формы: некоммерческая организация. Социально-политические науки. 2015. № 2. С. 60–66.

Гриднева О. В., Трофимова И. А. Договор купли-продажи объекта незавершенного строительства. Актуальные проблемы Российского законодательства. 2016. № 13. С. 65–70.

Гриднева О. В. Органы управления общества с ограниченной ответственностью. Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 3. С. 142–145.

Гриднева О. В. Особенности купли-продажи объекта незавершенного строительства. Актуальные проблемы Российского законодательства. 2015. № 11. С. 29–35.

Жильцова Н. А. Проблемы участия органов милиции общественной безопасности в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Специальность 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс / науч. рук. И. М. Зайцев, Н. В. Кузнецов. Саратов, 2001.

Кирсанов В. А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Миронов В. И. Гражданское процессуальное право России: курс лекций. М.: ЗАО «Бизнес-школа», 2001.

Миронов В. И. Комментарий проектов о реформировании гражданского судопроизводства. М., 2001.

Носенко М. С. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений: уч. пособие / Томск, 2006. 103 с.

Скобlikов П. А. Надлежащий порядок обжалования в суд решений, действий (бездействия) органов, должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность // Закон. 2010. № 7.

Скобlikов П. А. Проблемы современной преюдиции: арбитражный процесс блокирует уголовный? // Закон. 2010. № 4. С. 178–191.

Тыловое и финансовое обеспечение органов внутренних дел Российской Федерации: учебник / под редакцией доктора экономических наук Ю. Г. Наумова [С. Н. Белова и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2017. 312 с.

Шакарян М. С. Понятие субъектов гражданского процессуального права и их классификация // LexRussia. Научные труды МГЮА. 2004. № 1.

Шеремет В. В., Гриднева О. В. Институт особого мнения судьи в гражданском процессе. В сборнике: Актуальные проблемы современного законодательства Российской Федерации: сборник статей. Автор-составитель О. В. Гриднева. М., 2017. С. 147–150.

Шиловская А. Л., Гриднева О. В. Понятие судебной экспертизы в гражданском процессе. В сборнике: Проблемы и перспективы современной юридической науки: сборник статей по итогам научно-практического семинара. М., 2017. С. 110–114.

Для заметок

Учебное издание

Гриднева Ольга Вячеславовна
Гришмановский Денис Юрьевич
Клочихин Вячеслав Анатольевич
Наумов Юрий Геннадьевич
Тришкина Екатерина Алексеевна

**Применение норм частного и финансового права в деятельности
тыловых подразделений органов внутренних дел**

Учебник

Редактор: *Д. В. Алентьев*

Верстка: *Д. А. Бурцев*

Подписано в печать 09.10.2019. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Уч.-изд. л. 13,8. Усл. печ. л. 15,1. Тираж 138 экз. Заказ № _____

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-906942-93-7



9 785906 942937