

и приискивать для этого подходящее орудие, как это имеет место в рассматриваемом случае.

Казалось бы, что мы имеем дело с частным, единичным случаем, не достойным внимания. Однако изучение, пусть и небогатой судебной практики показывает, что схожие формулировки, кающиеся наличия у невменяемых лиц каких-либо осмысленных целей встречаются и в иных решениях по уголовным делам¹.

Пункт 7 Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» гласит, что «вопросы, связанные с психическим состоянием лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, подлежат тщательному исследованию и оценке судом»². Следует указать на необходимость тщательной оценки судом противоправных деяний, поскольку такая оценка закрепляется в формулировках решения, выносимого судом после исследования всех обстоятельств по уголовному делу. Так как практически все дела об убийстве содержат формулировку о наличии у подсудимого цели причинения смерти, что должно подчеркнуть умышленность деяния, срабатывает т.н. юридический автоматизм, в силу чего такая формулировка воспроизводится в решении даже в случае, если лицо было невменяемым.

В силу того, что высший судебный орган страны специально обращает на это внимание, нижестоящие суды при такой оценке должны очень внимательно подходить к закреплению своих выводов на бумаге, не полагаясь полностью на уже привычные формулировки по аналогичным уголовным делам.

Бутько Людмила Васильевна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного и финансового права СКФ «РГУП»,
Заслуженный юрист Кубани
(Краснодар, Россия)
профессор кафедры конституционного и международного права,
юридический институт НИУ «БелГУ»,
(Белгород, Россия)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

Аннотация. Анализ норм права и опыта осуществления контроля в РФ свидетельствует о проблемах его реализации в различных сферах общественных отношений и необходимости реформирования механизмов контроля и его правовых основ; в статье высказаны предложения автора, посвященные совершенствованию видов контрольной деятельности государства созидающего.

Ключевые слова: контрольная деятельность, виды контроля, правовое регулирование, концепция контрольной политики государства.

¹ Постановление о применении принудительной меры медицинского характера в отношении К. // Уг. дело № 1-466/2016. Архив Нижнекамского городского суда Республики Татарстан; Постановление о применении принудительной меры медицинского характера в отношении С. // Уг. дело № 1-43/2016. Архив Онежского городского суда Архангельской области.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» (ред. от 03.03.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 7.

С учреждением, избранием и началом работы новой системы высших органов государственной власти России в 1990 г. начинается современный период создания и установления системы контроля, сориентированной на обновление всех сфер общественного развития и в первую очередь сферы экономики. Действующим современным механизмам контроля в нашей стране нет и трех десятилетий, несмотря на разносторонний и богатый отечественный опыт предшествующих эпох. Контрольная деятельность в РФ отличаются завидным организационным и функциональным несовершенством, противоречивостью и непостоянством правового регулирования, а также концептуальной недоработанностью. Учитывая такие критические оценки, считаем, что устранение недостатков может оказаться весьма продуктивным лишь при условии концептуального усовершенствования теории контроля как формы юридической деятельности.

Следует иметь в виду, что эволюционирование контрольной деятельности в разных сферах проходило по-разному. В сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и других, в меньшей степени охватываемых приватизационными процессами в первые годы истории РФ, создание контрольных механизмов осуществлялось весьма консервативно и медленными темпами. В финансовой сфере, в налогообложении, потреблении наблюдались более быстрые темпы, как того требовало развитие рыночной экономики.

Существенное отставание наблюдалось в обеспечении контроля законодательной (представительной) власти над деятельностью правительства и структурных подразделений исполнительной власти, парламентского контроля в целом, общественного контроля. Причиной тому явилось отсутствие конституционной нормы о контрольной функции и контрольных полномочиях Государственной Думы на федеральном уровне и законодательных органов в субъектах РФ. Заложенный в конституционных нормах президентский контроль также оказывался недостаточно эффективным в силу отсутствия должного опыта и по другим причинам.

При такой разбалансированности в вопросах организации власти на первое место выдвинулось создание институтов контроля в сфере потребления и финансового контроля. Собственно, началом становления контрольной деятельности в современной России признается учреждение и создания в стране Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов России, Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

К настоящему времени в государстве действует система нормативных правовых актов, как законов, так и подзаконных, на федеральном и региональном уровнях, составляющих правовую основу различных видов контрольной деятельности и форм контроля: в экономической сфере; в сфере охраны окружающей среды, государственного управления, экспорта, информационной деятельности, торговли, антикоррупционной сфере, общественного контроля и др. Обширное многообразие форм и видов контроля предусмотрено ФЗ РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», новый проект которого вот уже несколько лет находится в состоянии обсуждения.

Как отмечает В.М. Баранов, в настоящее время на федеральном уровне существует более 260 законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, в которых зачастую различным образом определены субъекты, объекты контроля, их цели, задачи, права, обязанности. Динамика принятия и совершенствования законодательства о правовом обеспечении контрольной деятельно-

сти в России характерна и для других сфер ее применения. Это позволяет сделать вывод о том, что как само законодательство о контроле, так и его система прошли в своем развитии несколько этапов.

Учитывая особое положение финансового контроля в системе контрольной деятельности в РФ, на его примере проиллюстрируем тенденции и динамику развития. Так, осуществляя контрольные полномочия в отношении исполнения федерального бюджета, Счетная палата РФ:

во-первых, обеспечивает российский парламент систематической и достоверной информацией о ходе исполнения федерального бюджета, а также предоставляет объективную оценку состояния бюджетного процесса, исполнения федерального бюджета на всех его этапах;

во-вторых, укрепляет свое международное сотрудничество, совершенствуя свою работу путем использования опыта зарубежных государств и международных организаций, созданных и действующих в сфере независимого государственного финансового контроля;

в-третьих, совершенствует механизмы и технологии взаимодействия с различными властными структурами и хозяйствующими субъектами внутри страны, повышая профессионализм своей контрольно-счетной деятельности.

Учитывая сказанное, можно утверждать, что в Российской Федерации создан и успешно функционирует высший орган независимого финансового контроля образца XXI века, органично вписавшийся в структуры международных финансово-контрольных организаций, сотрудничающий с аналогичными органами других стран и оказывающий необходимую помощь и поддержку региональным и муниципальным контрольно-счетным органам.

Однако Счетная палата РФ – всего лишь «вершина айсберга» в общегосударственной системе органов независимого финансового контроля, процесс создания которой нельзя признать завершенным. Успешному становлению системы финансового контроля препятствуют особенности социального и экономического положения современной России. Суть выражается, прежде всего, в незавершенности процессов создания эффективной рыночной экономики, поставленной в прямую зависимость от уровней бюджетной системы и бюджетно-финансовой деятельности, отличительной чертой которых остается их несбалансированность.

С учетом этих уровней выстраивается и система финансового контроля в государстве, которая включает, кроме Счетной палаты РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. И если процесс создания и юридического оформления статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ в лице их Контрольно-счетных палат, можно сказать, близится к завершению, то формирование низового звена рассматриваемой системы находится лишь в начале своего пути. В последние годы идет интенсивное обсуждение вопросов создания механизмов контроля над финансовыми потоками и распоряжением собственностью на уровне местного самоуправления (в муниципальных образованиях), процесс юридического оформления которых в стране еще не завершен.

Последствия такого положения сказываются отрицательно на всей системе экономических отношений в государстве и обществе. Существующая в стране система органов и служб, на которые возложены функции финансового контроля, не отвечает требованиям и условиям дальнейшего экономического развития государства. Наблюдается разобщенность и несогласованность во взаимодействии различных контролирующих инстанций, что приводит, с одной стороны, к дублированию и параллелизму

в осуществлении контрольных проверок, с другой – к тому, что отдельные получатели бюджетных средств длительное время не подвергаются финансовому контролю. В результате создаются благоприятные условия для нарушения принципов и правил финансового контроля, для совершения финансовых правонарушений и безответственности лиц, их совершивших.

В итоге получается, что опыт организации и функционирования системы органов независимого финансового контроля в Российской Федерации пока еще не обеспечил окончательного решения одной из сложнейших задач, решаемых в ходе построения российской государственности нового исторического типа, – задачи создания в России эффективной системы государственного контроля, функционирующей на всех уровнях власти, на всех уровнях и направлениях экономической системы.

Учитывая имеющийся отечественный опыт правового регулирования и осуществления независимого финансового контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, представляется возможным определить этапы становления контрольной деятельности в Российской Федерации, опираясь на хронологию создания ее нормативно-правовой базы в Российской Федерации и в субъектах РФ.

Заслуживает внимания тот факт, что в процессе принятия и изменения законов субъектов РФ о контрольно-счетных органах (КСО) имели место несколько всплесков активности региональных законодателей при принятии ими решения о создании КСО. Первый всплеск активности пришелся на 1996 год и был обусловлен, во-первых, принятием Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», во-вторых, необходимостью получения органами законодательной (представительной) власти субъектов объективной информации о формировании и исполнении их бюджетов.

Такая информация могла быть получена путем создания в структуре законодательных органов власти структурных подразделений, занимающихся этими вопросами – так называемых КСО без статуса юридического лица; или же созданием самостоятельных государственных органов по образцу и подобию Счетной палаты РФ – со статусом юридического лица. В результате в 1995-1997 гг. была создана практически половина, существующих в настоящее время КСО субъектов РФ, из которых только около половины (т.е. 25 % от общего числа КСО) были наделены статусом юридического лица.

Второй и третий всплески пришлись на 2002 и 2005-6 гг. Они обусловлены, во-первых, вступлением в силу Бюджетного кодекса РФ, в котором федеральной нормой предусматривалась возможность создания собственных контрольных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, во-вторых, необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с БК РФ, в-третьих, появлением определённого правоприменительного и эмпирического опыта, подтверждающего целесообразность создания КСО, наконец, в-четвертых, и это главное, наметившейся тенденцией по принятию новых региональных законов, в которых предусматривался переход КСО от структурных подразделений законодательных органов к самостоятельным государственным органам со статусом юридического лица. Всплеск активности регионального законодателя по внесению изменений в законы о КСО в 2005-2006 гг. был обусловлен изменениями законодательства о государственной гражданской службе в РФ и необходимостью приведения в соответствие с ним законов о КСО субъектов. В итоге обозначим следующие этапы:

– первый этап – 1990-1996 гг. – закрепление основ контрольной деятельности в Конституции РФ, конституциях, уставах субъектов федерации, конституирование первых организационных структур для осуществления контрольной деятельности в

разных сферах. Примером может служить не только создание Счетной палаты РФ и КСО субъектов, но и системы органов Роспотребнадзора и др.

– второй этап, начавшийся принятием ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г., ознаменован созданием собственной правовой базы контрольной деятельности в рамках исполнительной власти на федеральном и региональном уровне: законов о финансовом контроле, о контрольных функциях органов законодательной власти, о контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации и др.

– третий этап начался с введения в действие Бюджетного кодекса РФ, закрепившего на федеральном уровне статус контрольно-счетной деятельности в субъектах России, приведение в соответствие с ним правовой базы о региональных КСО; принятием и введением в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,

– последний действующий этап – 2011 г. – по настоящее время – этап обновления всего федерального и регионального законодательства о контроле и механизмах его осуществления на всех уровнях государственной и муниципальной власти.

В системе региональных нормативных правовых актов о контроле необходимо выделить акты о контрольной деятельности муниципальных образований, совокупность этих актов составляет самостоятельный блок источников исследуемого института.

Проблемы, выявленные в правовом регулировании, обнаруживаются не только в характеристике контролируемых структур, создаваемых в системе исполнительной власти, но и в организации и деятельности органов, действующих в других контролируемых сферах: независимого финансового контроля, экологического контроля, контроля в сфере экономики, парламентского контроля и других, происходящих от законодательной ветви власти. В системе последних это ощущается, может быть, даже в большей степени, в силу незавершенности процесса их становления и последующего совершенствования с учетом международного опыта.

Таким образом, становится очевидным, что проблема правового регулирования организации и деятельности органов государственного контроля в настоящее время стоит необычайно остро. Ученые по-прежнему озабочены тем, что контрольная деятельность в России дезорганизована и малоэффективна. Ее законодательная база еще не сложилась. Она представляет собой хаотичный и спонтанный конгломерат разноразличных правоустановлений, не складывающихся в более или менее организованную систему. Даже официальная концепция осуществления государственного контроля в России до сих пор не сформулирована¹. По этому поводу Н.Д. Погосян еще в 1998 г. справедливо отмечал, что «государство не предприняло практически никаких усилий для изменения форм и методов осуществления государственного контроля»². И эти слова не утратили своего значения и в настоящее время.

Поэтому первоочередной задачей предлагается разработка и принятие в форме Постановления Государственной Думы, Указа Президента Российской Федерации или Правительства РФ общедолевой «Концепции государственного контроля» и на ее основе принятие федерального и регионального законодательства о различных видах и формах контрольной деятельности. Составной частью и продолжением этой концепции должны стать основополагающие концептуальные научные теоретические

¹ См.: Бурцев В.В. Государственный контроль: аспекты развития нормативно-правовой базы // Российская юстиция. 2005. № 4. С. 40-44; Синева Е.Н. Законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального контроля // Государство и право. 2006. № 3. С. 90-93.

² Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. М.: Юристъ, 1998. С. 106.

положения, обосновывающие все элементы контрольной деятельности, ее признаки и принципы, механизмы осуществления.

Совершенно очевидной видится необходимость теоретического обоснования концепции финансового контроля в государстве в целом, а также в его субъектах, которая должна основываться на постулатах контрольной политики России и служить основой для формирования и совершенствования законодательной базы осуществления контрольной деятельности не только в финансовой, но и в бюджетной, налоговой и иных пограничных сферах. Особое звучание эта проблема приобретает в субъектах страны. Ее решение будет обеспечено при условии достойного теоретического обоснования понятийно-категориального аппарата контрольной деятельности как особой формы осуществления государственной власти в цивилизованном создающем государстве.

Васекина Эльвира Михайловна,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права,
юридический институт НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

ЮРИДИЧЕСКИЕ СРОКИ И ФУНКЦИИ ПРАВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В данной статье рассматриваются юридические сроки и функции права в механизме правового регулирования современной России, их взаимовлияние и обусловленность. В числе основных функций сроков относятся названы и охарактеризованы правообразующая, правоизменяющая и правопрекращающая функция.

Ключевые слова: юридические сроки, функции права, функции сроков, правовое регулирование.

Для правового регулирования имманентны многообразные функции сроков. Юридическая литература содержит упоминания о предупредительном действии сроков. Кроме того, сроками выполняется стимулирующая функция, они являются юридической гарантией защиты прав и исполнения обязанностей, оказывают стабилизирующее правовое регулирование и пр.¹ Функции права, с одной стороны, позволяют детализировать характеристику свойств юридических сроков, но с другой, - сроки в значительной мере оказывают влияние на результативность основных направлений правового воздействия на общественные отношения. Высказанный тезис, полагаем, логично затрагивает общеправовые, межотраслевые и специальные функции права. В связи с этим обоснованно говорить, что сами юридические сроки отличают определенные функции, выступающие обобщенными характеристиками их роли и задач в механизме правового регулирования. Исходя из того, что правовое регулирование выступает сложной, многоплановой системой, соответственно, разными являются и функции, реализующие юридические сроки. Таким образом, учитывая связь с элементами правовой системы, можно обособить основные и дополнительные функции юридических сроков. Первые коррелируются с сущностью правовых сроков, выступающих разновидностью юридических фактов. Поскольку главная задача, выполняемая юридическими фактами в правовом регулировании – обеспечение возникновения,

¹ Исаков В.Б. Фактический состав в механизме правового регулирования. Саратов, 1980.