

смертной казни (а вспомним как казнили в древнем мире, в средние века); установлен минимальный размер оплаты труда, который в развитых странах выше прожиточного минимума и т.д. Однако не следует забывать, что только тогда можно достичь более существенного результата и наиболее полного обеспечения достоинства личности, когда все органы государства и местного самоуправления, отдельные граждане и их объединения будут руководствоваться принципом уважения прав и свобод, будет существовать реальное гражданское общество. Пока же многие живут по губительному для общества принципу – «Моя хата с краю».

### **КОЛЛИЗИИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ И РЕГИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ: НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ<sup>27</sup>**

Боков Ю.А., Мезина О.Н.

*Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Волгоградский государственный университет»,  
Волгоград*

Вопросам соответствия законов и иных нормативно-правовых актов Конституции РФ и федеральным законам в последнее время уделяется всё больше внимания. Особенно остро данная проблема стояла в период правления первого Президента России. С приходом В.В. Путина, благодаря совместным действиям различных органов власти, ситуация стала существенно меняться в лучшую сторону. В апреле 2002 года в «Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ» указывалось, что «более 3,5 тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, четыре пятых из них приведены в соответствие. Но следует помнить, что работа в режиме аврала, чем бы она не оправдывалась, не может считаться нормальным делом».

В России как в федеративном государстве существует два основных уровня законодательства, входящих в единую правовую систему. Сюда относится законодательство Федерации и её субъектов. Однако, данные уровни до сегодняшнего дня являются не совсем согласованными, что негативно влияет на стабильность правовой ситуации в стране. Так, в ст. 76 Конституции РФ установлено, что федеральные конституционные и иные законы, изданные в пределах ведения РФ, имеют прямое действие на всей территории Федерации (ч. 1). По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ (ч. 2). Вне пределов ведения РФ и совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов. Далее в указанной статье зафиксировано: «законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в

соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным нормативным актом, изданным в России, действует федеральный закон (ч.5). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным актом субъекта РФ, изданным в соответствии с частью четвёртой настоящей статьи, действует акт субъекта РФ. (ч.6).

Статья 27 Федерального закона Российской Федерации № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 года также устанавливает, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении своих полномочий обеспечивают соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Президент Российской Федерации вправе обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае возникновения разногласий при реализации указанного положения Президент Российской Федерации использует согласительные процедуры для их разрешения. В случае недостижения согласованного решения Президент Российской Федерации может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Законы субъекта Российской Федерации, правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовые акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

<sup>27</sup> При финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект №03-03-00589 а/В).

Субъекты Российской Федерации, согласно основному закону страны, наделены полномочиями по вопросам своего ведения принимать различные нормативные акты, что безусловно необходимо. Однако очень часто эти нормативные акты противоречат федеральному законодательству. Благодаря интенсивной работе Министерства Юстиции и Прокуратуры России количество таких актов с каждым годом в геометрической прогрессии уменьшается. За первое полугодие 2004 года Управлением Министерства юстиции по Волгоградской области было проведено около 217 экспертиз нормативно-правовых актов Волгоградской области, из них 16 признаны противоречащими федеральному законодательству, 12 приведено в соответствие. По мнению Управления Министерства юстиции по Волгоградской области в настоящее время в области не соответствует 14 постановлений Главы администрации и 10 законов. Безусловно, нормативные акты опровергиваются Минюстом, прокуратурой и когда вопрос бесспорен, нормативный акт изменяется, но при этом за время его действия нарушается ряд прав и свобод граждан, что вызывает серьёзную проблему возмещения вреда лицам и организациям, пострадавшим в результате нарушения их прав и свобод. Довольно часто тот или иной нормативный акт вызывает разногласия между теми же Минюстом и Прокуратурой, между ними и местными органами власти. Возникает проблема толкования закона.

Одной из причин возникновения противоречий является недостаточная юридическая грамотность депутатов. Осознавая данное обстоятельство при различных комитетах, например, в Волгоградской Областной Думе, стали появляться рабочие группы, в состав которых включаются ведущие учёные – юристы различных вузов Волгоградской области. Данное обстоятельство существенно способствует повышению юридической грамотности издаваемых правовых актов. Однако, часто бывают ситуации, что принимая то или иное положение закона области, депутаты, выслушав отрицательное заключение, данное специалистами - учёными, или сотрудниками управления юстиции, или прокуратуры, всё равно голосуют за это противозаконное положение. Аргументируя свою позицию, депутаты указывают, что закон наделил их правом, на основе своего внутреннего чувства, голосовать либо «за», либо «против».

Существенной проблемой, с которой сталкиваются депутаты, является сама процедура создания закона. Было бы целесообразно на уровне федерации, какому – либо учреждению или органу власти, например, Министерству юстиции, поручить создавать примерные проекты законов субъектов РФ и постановлений органов местного самоуправления. Данное обстоятельство позволило бы унифицировать правовую базу России и избежать многих противоречий, в региональном законодательстве. Причём уже сейчас часто депутаты за основу берут федеральные нормативные акты. Отметим, что за региональными органами власти сохранилось бы право выбора – либо отказаться от предложенного проекта, либо вносить различные изменения в данный законопроект, редактировать его в любом объеме.

В настоящее время, например, создано Федеральное государственное научное учреждение «Российский научный центр государственного и муниципального управления», благодаря деятельности которого разработано большое количество практических рекомендаций по реализации закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления».

Многие известные учёные идут несколько дальше в этом направлении и предлагают воссоздать практику принятия Основ законодательства. Например, М. С. Студенкина указывает, что «в условиях поиска оптимального сочетания интересов центра и регионов возрождение практики издания Основ было бы весьма полезным для укрепления единого правового пространства в федративном государстве. Основы законодательства смогли бы сыграть положительную роль в преодолении серьёзных недостатков развития российской правовой системы, вызванными неудачными формулировками положений, вызванными формулировками положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения Федерации и ее субъектов»<sup>28</sup>.

Обратим внимание, что необходимо интенсифицировать выпуск на печатных носителях инкорпорированных собраний регионального законодательства. Ведь правовая информированность населения, в том числе профессиональных юристов, о собственном региональном законодательстве не высока. Правовые системы в полной мере не восполняют данный пробел. Население должно знать законы области, ибо когда они нарушаются нельзя говорить о режиме законности.

Полагаем, что целесообразным было бы ужесточить и ответственность должностных лиц субъектов Российской Федерации за принятие нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. В настоящее время Президент РФ, согласно ст. 29 Федерального закона Российской Федерации № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации» от 22 сентября 1999 года вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В период действия указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия данных актов, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации),

<sup>28</sup> Студенкина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов//Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – С. 148-149. – М., 2002.

рации) и (или) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным обязательствам Российской Федерации. Ст. 29.1, введенная в действие 29 июля 2000 года устанавливает, что Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального

опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности принимается в форме указа. Указ Президента Российской Федерации об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), полномочия которого были прекращены указом Президента Российской Федерации об отрешении указанного лица от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования указа. Верховный Суд Российской Федерации должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Однако, несмотря на подобную регламентацию взаимоотношений между РФ и её субъектами, противоречия в законодательстве имеются и довольно существенные. Думается, что может несколько выпарить указанную ситуацию наделение Президента РФ правом назначать на должность высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАУКИ И ПРАКТИКИ В БОРЬБЕ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ ИЛИ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ С ОРГАНИЗАЦИЙ**

Боровков А.В.

*Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
“Волгоградский государственный университет”,  
Волгоград*

Современный этап общественной жизни в Российской Федерации характеризуется проведением радикальных реформ во многих сферах деятельности. Россия, отказавшись от экономической концепции командно-административной системы, переходит к экономическому развитию рыночного типа. Данный процесс, как показывает практика, оказался более сложным и болезненным, чем предполагалось. Он повлек за собой, наряду с другими негативными последствиями, сильный рост преступности в области экономической деятельности, в общей структуре которой далеко не последнее место занимают так называемые налоговые преступления.

Вступивший в действие с 1 января 1997г. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит множество установленных законодателем норм, которые отсутствовали в УК РСФСР 1960г. Среди таких новелл и налоговые преступления, ответственность за которые установлена в ст.198 (уклонение гражданина от уплаты налога) и в ст.199 (уклонение от уплаты налогов и/или страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организаций). Включение данных составов в УК РФ обусловлено неуклонным ростом в последние годы данного вида преступлений. Так, если в 1994г. было установлено 8,3 тыс. нарушений налогового законодательства в крупном и особо крупном размерах и возбуждено 2,6 тыс. уголовных дел, то в 1995г. выявлено 13,1 тыс. подобных нарушений, по которым возбуждено 3,8 тыс. уголовных дел; за 1996г. – соответственно 11 тыс. и 5 тыс.<sup>29</sup> и т.д. При этом одной из причин, вызывающих затруднения при расследовании налоговых преступлений, является отсутствие единой позиции в методической литературе по некоторым ключевым вопросам расследования данного вида преступлений. Последние в некоторой

степени затрагивались в отдельных работах<sup>30</sup>, но этого явно недостаточно. Отсутствие всестороннего, полного анализа указанных выше составов преступлений объясняется новизной возникших проблем, а также изменениями и дополнениями, вносимыми законодателем.<sup>31</sup> Огромную роль в устраниении данных аспектов играет, в первую очередь, наука криминастика. Она вырабатывает методологические основы расследования преступлений, разрабатывает тактические особенности проведения тех или иных следственных действий или оперативно-розыскных мероприятий для быстрого раскрытия преступления. Вместе с тем, процесс расследования данного вида преступлений во многом затруднен не только из-за указанных причин, но и из-за несовершенства уголовного и налогового законодательств.

В связи с этим, представляется целесообразным выделить две основные формы возможного совершенствования уголовного законодательства об уголовной ответственности за уклонения от уплаты налогов или страховых взносов с организаций для более успешного его практического применения. Первая форма представляет собой кардинальное решение всех накопившихся на практике вопросов применения ст.199 УК РФ посредством принятия новой редакции всей статьи. Вторая форма заключается в частичном внесении изменений и дополнений в ту или иную часть статьи 199 УК РФ.

Следует отметить, что вторая форма подразумевает постепенное изменение и дополнение статьи по мере возникновения проблемных вопросов. К сожалению, как видно из практики, законодатель не рискует прибегать к первой форме и не торопится с реализацией второй формы. Это наглядно подтверждается следующим.

Во-первых, неудачное использование в диспозиции ч.1 ст.199 УК РФ термина “доход” осложняет его применение на практике. В п.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №8 от 4 июля 1997г. “О некоторых вопросах применения судами РФ уголовного законодательства об ответственности за уклонение от уплаты налогов”<sup>32</sup> подробно разъяснено, что нужно понимать под доходами и расходами. Правда, только относительно физических лиц, а доходах и расходах организации ничего не сказано. Если же внимательно прочитать диспозицию ч.1 ст.199 УК РФ, то справедливо возникает вопрос: что же понимается под доходами организации ? То ли это совокупный доход, то ли это валовая прибыль, то ли это валовая выручка организации.

Среди множества научных работ по вопросам расследования налоговых преступлений и проблеме определения дохода можно особо выделить труды Н.Н.Сологуба<sup>33</sup>, Н.П.Чувильского и А.М.Дьячкова<sup>34</sup>,

<sup>30</sup> Расследование некоторых корыстных преступлений в сфере экономики: учебное пособие. - Екатеринбург, 1998 и др.

<sup>31</sup> Федеральный закон РФ №92-ФЗ от 25 июня 1999г. “О внесении изменений и дополнений в УК РФ”//Собрание законодательства.-1998.№26.-ст.3012. и т.д.

<sup>32</sup> Российская газета.-1997.-19 июля.-с.4.

<sup>33</sup> Руководство для следователей/Под ред. Н.А.Селиванова, В.А.Снеткова.-М., 1997.-с.548-566.

<sup>29</sup> Алмазов С. Отдайте кесарево кесарю//Экономика и жизнь.-1996.№47.