

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКТ

научный юридический журнал

Публикации для студентов, молодых ученых и научно-преподавательского состава на www.ur-fakt.ru

ISSN 2500-1140 Издательский дом "Плутон" www.idpluton.ru

Выпуск №93

КЕМЕРОВО 2020

06 апреля 2020
ББК Ч 214(2Рос-4Ке)73я431
ISSN 2500-1140
УДК 378.001
Кемерово

Журнал выпускается ежемесячно, публикует статьи по юридическим наукам. Подробнее на www.ur-fakt.ru

За точность приведенных сведений и содержание данных, не подлежащих открытой публикации, несут ответственность авторы.

Редкол.: Никитин Павел Игоревич - главный редактор, ответственный за выпуск журнала.

Александр Вячеславович Руднев - практикующий юрист, ответственный за первичную модерацию, редактирование и рецензирование статей.

Матвеева Яна Максимовна - кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Гревцов Юрий Иванович - доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Калашникова Елена Борисовна - кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и философии права Института права Самарского государственного экономического университета

Александрова Жанна Павловна - кандидат социологических наук, доцент кафедры рыночных и государственных институтов Кубанского государственного технологического университета

Мальцагов Иса Даудович - кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики; ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет»

Кузин Валерий Николаевич - кандидат юридических наук, доцент РАНХиГС, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина

Казанчян Лилит Арменовна - кандидат юридических наук, докторант Института философии, социологии и права НАН РА. Преподаватель кафедры Юриспруденции Международного научно-образовательного центра НАН РА, член Палаты адвокатов Республики Армения

Дзуцева Диана Муссаевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО Северо-Кавказский горно-металлургический институт

Тастекеев Кайрат Кулбаевич - кандидат юридических наук, профессор КазГЮИУ (Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет)

Сейтхожин Булат Умержанович - кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории юридических исследований НИИ экономических и правовых исследований Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза.

Мусаева Асма Гаджиевна - кандидат исторических наук ФГБОУ ВО «ДГУНХ»

Шахбанова Юлия Алибековна - кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса Московского государственного гуманитарно-экономического университета.

Исмаилов Атахожа Айдарович - кандидат юридических наук, Южно-Казахстанский государственный университет имени М. Ауезова, факультет Юриспруденции и международных отношений.

А.О. Сергеева (ответственный администратор)[и др.];

Научный юридический журнал «Юридический факт», входящий в состав «Издательского дома «Плутон», был создан с целью популяризации юридических наук. Мы рады приветствовать студентов, аспирантов, преподавателей и научных сотрудников. Надеемся подарить Вам множество полезной информации, вдохновить на новые научные исследования.

Издательский дом «Плутон» www.idpluton.ru e-mail: admin@idpluton.ru

Подписано в печать 06.04.2020 г. Формат 14,8×21 1/4. | Усл. печ. л. 6.2. | Тираж 300.

Все статьи проходят рецензирование (экспертную оценку).

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

Авторы статей несут полную ответственность за содержание статей и за сам факт их публикации.

Редакция не несет ответственности перед авторами и/или третьими лицами и организациями за возможный ущерб, вызванный публикацией статьи. При использовании и заимствовании материалов ссылка обязательна.

Содержание

1. К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....3
Райнгольд В.А.
2. КЛЮЧЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ МОТИВАЦИИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ6
Леонов М.В., Фирсова С.Н.
3. «КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ».....10
Чернышенко И.Г.
4. ПРОВЕРОЧНАЯ ЗАКУПКА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ.....15
Власова Е.В.
5. ПОНЯТИЕ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ.....18
Бородачева О.А.

Райнгольд Владимир Анатольевич
Raingold Vladimir Anatolyevich

студент юридического факультета Уральского филиала
Российского государственного университета правосудия

УДК 347.918

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕРЕ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

TO THE QUESTION OF THE SUBJECT OF EVIDENCE IN CASES ARISING FROM TAX RELATIONS

Аннотация: В данной статье рассмотрены проблемы определения предмета доказывания по налоговым спорам. Проанализированы нормы Арбитражного процессуального кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, посвященные доказыванию. Изучены подходы ученых к определению понятия предмета доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений.

Определена роль, которую играет определение предмета доказывания при рассмотрении и разрешении налоговых споров.

Resume: This article discusses the problems of determining the subject of evidence in tax disputes. The norms of the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, the Tax Code of the Russian Federation on evidence are analyzed. The approaches of scientists to the definition of the concept of the subject of evidence in cases arising from tax legal relations are studied.

The role that the determination of the subject of evidence plays in the consideration and resolution of tax disputes is determined.

Ключевые слова: предмет доказывания, Арбитражный суд, налоговый орган, спор, налоговый спор, судебная практика.

Keywords: subject of proof, Arbitration court, tax authority, dispute, tax dispute, judicial practice.

Споры по делам, возникающим из налоговых правоотношений, отличаются выраженной активной ролью суда, которая заключается, в том числе, в установлении предмета доказывания по делу.

Определяя предмет доказывания, суд исходит из норм материального права и своих внутренних представлений о должном порядке доказывания существования обстоятельств, на которые ссылаются стороны, т.е. деятельность суда действительно заключается в построении возможных версий, которые, однако, не становятся предметом доказывания по делу, а служат инструментом определения круга обстоятельств, которые следует доказать сторонам в процессе судебного разбирательства.

При рассмотрении дел, возникающих из налоговых правоотношений, суду необходимо принять ряд мер для установления действительных обстоятельств дела.

Ни Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — АПК РФ), ни Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), ни Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ) не определяет понятие предмета доказывания.

Вопрос о понятии предмета доказывания в науке является дискуссионным, учёные дают различные определения данного понятия.

Например, Р.О. Опалев считает, что предметом доказывания в арбитражном процессе следует считать совокупность обстоятельств, которые необходимо установить для разрешения дела в суде. [7,21]

По мнению М.К. Треушникова предметом доказывания является совокупность обстоятельств (юридических фактов) основания иска и возражений против него, на которые указывает норма материального права, подлежащая применению.

О.И. Долгополов дал такое определение понятия предмета доказывания по налоговому спору: «Предмет доказывания можно определить как совокупность юридически значимых и доказательственных фактов (материально-правовых, процессуальных, процедурных), а также иных обстоятельств, определяющих действительные правоотношения сторон, обосновывающих

требования и возражения каждой из них, подлежащих достоверному установлению для правильного разрешения налогового спора». [6,105]

Вопрос о составе подлежащих доказыванию фактов в юридической науке остается дискуссионным. По существу, спор сводится к различному разрешению вопроса - составляют ли предмет доказывания факты материально-правового характера или должны включаться и иные факты.

Согласно первой точке зрения в предмет доказывания включаются те факты, которые являются основанием для разрешения дела по существу (Л.А. Ванеева, С.В. Курылев, Т.А. Лилуашвили, Л.П. Смышляев, М.К. Треушников).

Сторонники широкого толкования включают в предмет доказывания все обстоятельства, подлежащие познанию при осуществлении правосудия (А.Г. Коваленко, И.В. Решетникова, Ф.Н. Фаткуллин).

Одной из важных особенностей предмета доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений, является то, что юридические факты по таким делам устанавливаются налоговым органом в досудебном порядке. Совокупность фактов, которые входят в предмет доказывания, зависит от того, какие факты хозяйственной жизни налогоплательщика, имеющие юридическое значение, были установлены налоговым органом при рассмотрении материалов налоговой проверки и нашли ли такие факты отражение в самих материалах налоговой проверки, а также в мотивированном решении, вынесенном по результатам исследования этих материалов. [5,27]

Определение предмета доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений, является центральным вопросом, так как он «непосредственно связан с задачей представления доказательств по делу».

В судебной практике довольно часто встречаются случаи, когда неверное определение предмета доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений, является основанием для отмены судебного акта в вышестоящей инстанции.

В соответствии с ч. 1 ст. 59 КАС РФ и ч. 1 ст. 64 АПК РФ доказательствами по делу являются полученные в установленном законом порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, которые обосновывают требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Согласно подп. 1 ч. 1 ст. 270 АПК РФ основанием изменения или отмены решения арбитражного суда в апелляционном порядке является неполное выяснение обстоятельств, которые имеют значение для дела. Таким образом, именно суд обязан установить обстоятельства, имеющие непосредственное отношение к делу.

В предмет доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений, включаются следующие вопросы: во-первых, основания заявленного требования. Суд должен выяснить, имел ли место факт неуплаты или переплаты налога, было ли лицо плательщиком по конкретному налогу, имелся ли факт несоответствия закону принятого налоговым органом ненормативного акта или факт нарушения ненормативным актом налогового органа прав налогоплательщика. [3,104]

Во-вторых, это обстоятельства, которые свидетельствуют о соблюдении, норм материального права, то есть норм налогового законодательства. Исследование данных норм требуется для правильного и точного определения обстоятельств, имеющих значение для дела, т.е. предмета доказывания.

В частности, п. 3 ст. 46 НК РФ устанавливает, что налоговый орган может обратиться в суд с заявлением о взыскании причитающейся к уплате суммы налога с налогоплательщика – организации или индивидуального предпринимателя, если им пропущен двухмесячный срок вынесения решения о взыскании. При этом налоговым органом должно быть подано в суд заявление в течение шести месяцев после истечения срока исполнения требования об уплате налога или же данное заявление может быть подано с ходатайством о восстановлении пропущенного срока, где должны быть указаны уважительные причины, с силу которых срок был пропущен.

В свою очередь в п. 2 ст. 138 НК РФ закреплено положение о том, что ненормативные акты налоговых органов, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган. Суд должен установить факты, которые будут являться основой для применения определенных норм материального права.

В-третьих, обстоятельства, которые свидетельствуют о соблюдении норм процессуального права (такие как: право на обращение в суд, проверка обстоятельств, указанных в возражениях лиц, участвующих в деле).

Так, ч. 2 ст. 213 АПК РФ устанавливает, что заявление о взыскании подается в арбитражный суд, если не исполнено требование заявителя об уплате взыскиваемой суммы в добровольном порядке.

В-четвертых, в предмет доказывания входят обстоятельства, которые свидетельствуют о виновности лица и подтверждают, что правонарушение произошло в результате виновных противоправных действий налогоплательщика (налогового органа). [4,10]

Важное положение содержится в п. 6 ст. 108 НК РФ, в соответствии с которым, лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке, что подтверждается судебной практикой. Так, в Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2014 по делу N А27-214/2014 суд апелляционной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции, так как факт наличия в действиях заявителя вины в совершенном правонарушении не был доказан налоговым органом.

В-пятых, в предмет доказывания по налоговым спорам, входят обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения (например, тяжелое имущественное положение налогоплательщика, признание правонарушения, повышенная степень риска, несоразмерность размера штрафа последствиям налогового правонарушения).

Таким образом, суд при рассмотрении дел, возникающих из налоговых правоотношений, должен установить: обстоятельства — основания заявленного требования (к примеру, основания для взыскания сумм задолженности по налогу); обстоятельства процессуального и материального характера (такие, как проверка полномочий налогового органа на обращение в суд с заявлением о взыскании недоимки по налогам); иные факты, имеющие непосредственное отношение к делу.

Важным обстоятельством, является то, что при определении предмета доказывания суд не должен выходить за пределы фактов, установленных в результате налоговой проверки.

В каждом конкретном налоговом споре имеется своеобразная для него совокупность обстоятельств, которую необходимо установить для правильного разрешения дела.

Таким образом, определение предмета доказывания по делам, возникающим из налоговых правоотношений, является важным этапом подготовки дела к судебному разбирательству. Также нужно учитывать, что неправильное определение предмета доказывания, является, как было сказано выше, основанием для отмены вышестоящим судом вынесенного судебного акта по делу.

Библиографический список:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ // Российская газета. – 1998. – N 148-149.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
3. Нагорная, Э.Н. Бремя доказывания в налоговых спорах: монография / Э.Н. Нагорная. – М.: Юстицинформ, 2006. – 528 с.
4. Хаванова, И.А. Особенности производства по налоговым спорам в арбитражных судах - актуальные вопросы теории и практики / И.А. Хаванова // Налоги, 2010. - N 5. - С. 10.
5. Бартунаева, Н.Л. Предмет доказывания по налоговым спорам, связанным с привлечением субъектов хозяйственной деятельности к ответственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.15 — Гражданский процесс; Арбитражный процесс / Науч. рук. Д.А. Фурсов. М., 2007.
6. Долгополов, О.И. Доказательства и доказывание по налоговым спорам. / О.И. Долгополов. - М.: Налоговый вестник, 2011. - 288 с.
7. Опалев, Р.О. Основные положения учения о доказывании в российском арбитражном процессе / Р.О. Опалев // Российская юстиция, 2013. - N 4.
8. Ярков, В.В. Познание и доказывание процессуальных юридических фактов (отдельные вопросы) / В.В. Ярков // Юрист, 2013. - N 19. - С. 54 — 62.

Леонов Михаил Витальевич

кандидат экономических наук, доцент,

Ижевский государственный технический университет имени М.Т. Калашникова, г. Ижевск

Leonov Mikhail Vitalevich

PhD in Economics, Associate Professor,

KALASHNIKOV IZHEVSK STATE TECHNICAL UNIVERSITY, IZHEVSK

Фирсова Светлана Николаевна

кандидат экономических наук, доцент,

Ижевский государственный технический университет имени М.Т. Калашникова, г. Ижевск

Firsova Svetlana Nikolaevna

PhD in Economics, Associate Professor,

KALASHNIKOV IZHEVSK STATE TECHNICAL UNIVERSITY, IZHEVSK

УДК 332.42, 353.2

**КЛЮЧЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ
МОТИВАЦИИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ****KEY PERFORMANCE INDICATORS AS A MOTIVATION OF RUSSIAN REGIONAL
GOVERNORS**

Аннотация: в статье показано, что существующие системы оценки эффективности в органах государственной власти носят формальный характер и направлены на автоматизацию сбора ранее применявшихся статистических показателей. Целью исследования является обоснование предпосылок к применению системы ключевых показателей эффективности, а также выявление проблем, осложняющих внедрение на уровне высших должностных лиц субъектов РФ. Авторы раскрывают существующие модели участия высшего должностного лица в деятельности органов исполнительной власти региона. В статье делается вывод о применимости сочетания процедур оптимизации количества контролируемых показателей, экспертного оценивания и механизмов рейтингового управления в рамках совершенствования системы оценки эффективности высших должностных лиц региона.

Abstract: the article shows that the existing systems for evaluating the effectiveness of public authorities are formal in nature and are aimed at automating the collection of previously used statistical indicators. The aim of the study is to substantiate the prerequisites for the use of a system of key performance indicators, as well as to identify problems that complicate the implementation at the level of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation. The authors disclose existing models for the participation of senior officials in the activities of executive bodies. The article concludes that the combination of procedures for optimizing the number of controlled indicators, expert assessment and rating management mechanisms is applicable within the framework of improving the system for evaluating the effectiveness of senior officials in the region.

Ключевые слова: оценка эффективности, ключевые показатели эффективности, государственные должности субъектов РФ, региональная политика

Keywords: performance evaluation, key performance indicators, government positions of constituent entities of the Russian Federation, regional policy.

Измерение эффективности деятельности требует формирования системы финансовых и нефинансовых показателей, влияющих на количественное или качественное изменение результатов деятельности по отношению к стратегической цели. Соответственно, кроме безошибочного выполнения рутинных задач, описанных регламентами, государственный служащий должен проявлять инициативность и стратегическое видение при решении нетиповых проблем и вопросов. Одними из современных подходов к оценке эффективности в государственном и муниципальном управлении считаются управление по результатам, проектное управление, управление по приоритетам [1, с. 37].

В 2012 г. В.В. Путин указал на существование во многих странах различных систем оценок эффективности и отметил необходимость внедрения подобных систем и в России. В последующем обязательность проведения оценки деятельности государственных органов власти и государственных служащих было сформулировано в Указом Президента №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В связи с этим в последние годы федеральные и региональные органы власти разрабатывают и применяют инструменты оценки эффективности для подчиненных органов и подведомственных учреждений, а также служащих [2, с. 46]. К сожалению, в большинстве случаев оценка эффективности носит формальный характер и направлена на автоматизацию сбора ранее применявшихся статистических показателей. Методики оценки эффективности не раскрывают причинно-следственные цепочки влияния управленческих решений государственных служащих на достижение поставленных целей, не обосновывают значимость и обоснование используемых индикаторов эффективности. Такие же выводы можно сделать и об ограниченности использования проектного управления. Типовая модель управления проектом в регионе состоит из инициации, планирования, реализации и завершения проекта. Каждый жизненный этап сопровождается утверждением соответствующей проектной документации - паспорта, плана управления, итогового отчета по проекту, однако, в большинстве случаев отсутствует независимая оценка соответствия результатов исходным целям.

В соответствии с законодательством, государственные должности субъектов Российской Федерации отличаются от должностей государственной службы. Государственные должности устанавливаются региональным законодательством для обеспечения исполнения полномочий государственных органов субъектов. Актуальность введения системы оценки региональных властей обосновывается необходимостью создания одинаковых социально-экономических условия для всех граждан страны вне зависимости от их места жительства. В условиях реализации национальных проектов требуется большая вовлеченность региональных властей в достижении целевых показателей на территории того или иного региона. Также необходимо принимать во внимание и требование федеральных властей об эффективном использовании выделяемых в рамках национальных проектов бюджетных ресурсов. Таким образом, оценка эффективности должна способствовать получению информации для принятия управленческих решений в части планирования и контроля, предоставлять разноплановую информацию для сравнительного анализа и раскрывать тенденции регионального развития. Отсутствие конкретно обозначенных, детализированных задач и соответствующему общефедеральным задачам стратегии развития приводят к тому, что региональные органы власти не согласовывают свои действия с приоритетными задачами органа государственного управления и не имеют способности разбираться в данных стратегических приоритетах. Для решения тех или иных вопросов стратегические показатели должны быть комплексно подобраны, формализованы и доведены до регионов.

При выборе показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц в субъектах необходимо принимать во внимание существующие ограничения в возможностях их влияния на условия развития. Вследствие природно-климатических особенностей, исторических особенностей развития или явлений техногенного характера исходные возможности для обеспечения прироста значений показателей могут быть ограничены. Собственники крупных компаний могут иметь собственные стратегические приоритеты (включая вопросы инвестиций, открытия рабочих мест, уровня оплаты труда), на которые региональные власти не могут оказать влияния.

В настоящее время законодательством всех субъектов РФ предусмотрена должность высшего должностного лица. При этом порядок выборов и назначения, а также права и обязанности высшего должностного лица определяются конституциями и уставами субъектов РФ. В частности, можно выделить наиболее распространенные обязанности высшего должностного лица в российских регионах:

- представление региона в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других регионов, органами местного самоуправления,
- подписание законов и издание специальных актов, а также возможно отклонение законов, принятых законодательным органом региона;
- участие в формировании исполнительной власти региона, координация деятельности органов исполнительной власти региона и принятие решения о его отставке.

В настоящее время в российских регионах в равной степени используются две модели участия высшего должностного лица в деятельности органов исполнительной власти. В рамках первой

модели глава региона не входит в состав высшего исполнительного органа (правительства) и не осуществляет непосредственного руководства. При этом высшее должностное лицо имеет право участвовать в формировании или роспуске регионального правительства. Согласно второй модели, высшее должностное лицо одновременно является и руководителем высшего исполнительного органа региона, обладая полномочиями по его формированию или роспуску без сложения своих полномочий.

В рамках системы управления по целям широкое распространение в деловой практике получила оценка деятельности по ключевым показателям эффективности. Применительно к деятельности высших должностных лиц субъектов такая система должна опираться на стратегические цели общефедеральной государственной политики и ориентироваться на четко измеримый результат. Таким образом, система ключевых показателей эффективности может служить не только для оценки деятельности, но и являться инструментом стратегического управления, частью системы мотивации. При этом выбор показателей должен учитывать условия определенных внешних и внутренних факторов в деятельности высших должностных лиц, обладающих ограниченными правами [3, с. 23].

Результаты практического применения оценки эффективности могут быть использованы при принятии следующих управленческих решений:

- переоценка существующего подхода к достижению ключевых показателей,
- оптимизация операционной гибкости, включая изменение организационной структуры региональных органов власти,
- изменение режима доступа к источникам финансирования и распределения бюджетных средств,
- усиление управленческой команды в части повышения реагирования на внешние вызовы,
- обеспечение информационного сопровождения, разъясняющего причины достигнутого результата и дальнейшие действия.

Э. Зорина указывает, что внедрение системы оценки позволяет достичь значимых результатов в деятельности органов государственного управления [4, с. 56]. Оценка может включать в себя стимулирование эффективности и качества работы, анализ соответствия функций важнейшим общественным потребностям, создание системы обратной связи с конкретными получателями государственных услуг, повышение прозрачности деятельности. Можно выделить несколько этапов при внедрении системы оценки по ключевым показателям эффективности:

- определение основополагающих задач деятельности регионального руководства и стратегического развития региона,
- разработка нормированных показателей оценки деятельности,
- расчет интегральной оценки и ранжирование регионов по значениям показателя интегральной рейтинговой оценки,
- критический анализ полученной информации и выявление резервов повышения эффективности.

В теоретической литературе выделяют операционные и стратегические показатели [5, с. 1]. Оперативные показатели отражают особенности и специфику организации государственного управления и бюджетного процесса в конкретном регионе. Стратегические показатели должны отражать плановые результаты в рамках сформулированных на федеральном уровне национальных целей и стратегических задач развития страны, а также выполнение проектов и мероприятий в рамках региональных программ социально-экономического развития. При этом как цели, так и перечни показателей в рамках оценки, могут меняться под воздействием объективных факторов.

В России существует несколько рейтингов, которые рассматриваются в средствах массовой информации при оценке эффективности региональных властей (например, Рейтинг социально-экономического положения регионов, рейтинг центра развития региональной политики, национальный рейтинг центра информационных коммуникаций). Хотя рейтинги могут различаться в зависимости от приоритетов и значимости отдельных показателей, они опираются преимущественно на экспертные оценки. Это в свою очередь снижает объективность оценок и ограничивает возможности из использования в целях совершенствования региональной политики на федеральном уровне.

Задачи принятия управленческих решений по повышению эффективности деятельности требуют сочетания процедур оптимизации количества контролируемых показателей, экспертного

оценивания и механизмов рейтингового управления. Существенной составляющей рейтингового управления является двойное значение рейтинговой оценки в процессе: она одновременно выступает и как инструмент, и как цель управления. С одной стороны, применение рейтинговой оценки позволяет проводить сопоставительный анализ на основе базовых показателей, что дает возможность устанавливать для каждого участника рейтинга ориентир (бенчмарк) и выделять наиболее успешные практики. Таким образом, создаются условия для состязательности между региональными управленческими командами и измерение динамики изменений относительно других регионов. К недостаткам использования рейтингов при оценке эффективности деятельности относят упрощение действительности и навязывание единых стандартов поведения и оценки результативности всем участникам рейтинга. У участников рейтинга возникают стимулы повышения результативности за счет отдельных показателей, а не за счет комплексного решения задач социально-экономического развития. Кроме того, для ряда показателей определяющим фактором изменения может являться высокая неопределенность динамики внешних факторов, что в свою очередь ограничивает возможности оценки эффективности.

Библиографический список:

1. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть, 2019. №. 2 (76). С. 37-45.
2. Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки, 2016. Т. 6. № 4. С. 44-52.
3. Мирошников С.Н. Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования // Федерализм, 2019. №. 2. С. 20-36.
4. Зорина Э. Использование технологии «ключевые показатели эффективности» на государственной службе // Кадровик, 2009. №. 6-3. С. 55-61.
5. Аляутдинов Н.Ф., Галкин А.И. КРІ как инструмент оценивания эффективности деятельности органов государственного управления Российской Федерации // Креативная экономика, 2015. №. 9. С. 1-10.

Чернышенко Илья Геннадьевич
Chernyshenko Ilya Gennadevich

студент Ковровского Транспортного Колледжа, репетитор по истории и обществознанию
Россия, г. Ковров

УДК 342

**«КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

**“CONSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE RUSSIAN
FEDERATION IN THE CONTEXT OF RELATIONSHIPS OF STATE AUTHORITIES AND
LOCAL SELF-GOVERNMENT”**

Аннотация: в материале статьи дается понятие конституционного механизма организации публичной власти в РФ, раскрывается его сущность, определяется характер взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления на современном этапе, изложены основные направления трансформации таких характерных черт взаимоотношения в контексте конституционных предложений Президента Российской Федерации по созданию в России единой системы публичной власти.

Annotation: the article describes the concept of the constitutional mechanism for organizing public power in the Russian Federation, reveals its essence, determines the nature of the relationship between state authorities and local authorities at the present stage, outlines the main directions for the transformation of such characteristic features of the relationship in the context of the constitutional proposals of the President of the Russian Federation on the creation in Russia of a unified system of public authority.

Ключевые слова: государственная власть, местное самоуправление, система публичной власти, конституционный механизм публичной власти.

Keywords: state power, local self-government, public authority system, constitutional mechanism of public authority.

Эффективность деятельности государства и благополучие общества определяются качественным исполнением полномочий институтов власти на всех уровнях: федеральном, региональном, местном. Такая эффективность также зависит от организации и функционирования государственных и муниципальных органов как институтов власти.

Публичной властью называют такую власть, признак которой позволяет отличить государство от общественного строя. Так, за организацию публичной власти на территории РФ ответственен государственный аппарат, который состоит из определенной законом системы его органов, с помощью которых осуществляется государственная власть.

Государственный орган в РФ – это не что иное, как институциональный элемент государства, уполномоченный на осуществление его функций. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ органы государственной власти являются одной из форм осуществления народом своей власти.

Органы государственной власти в процессе организации и осуществления публичной власти имеют следующие характерные черты: они создаются и действуют от имени государства; характеризуются организационной обособленностью и самостоятельностью; обладают собственной компетенцией; наделены властными полномочиями, то есть принимают обязательные к исполнению решения, которые при необходимости подкрепляются принудительной силой государства; и как мы уже сказали: являются составной частью (звеном) государственного аппарата, единой системы органов государственной власти Российской Федерации.

Таким образом, орган государственной власти является составным элементом, звеном государственного аппарата. В свою очередь он наделен властными полномочиями, создан и действует от имени государства в установленном законом порядке в рамках собственной компетенции в целях осуществления функций государства.

Все органы государственной власти, предусмотренные Конституцией РФ, в совокупности образуют единую систему органов государственной власти. В основе единства системы органов государственной власти лежат такие конституционные принципы, как: федерализм, верховенство

Конституции РФ как Основного закона государства, разделение властей и др.

В систему органов государственной власти входят федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ. Предметы их ведения и полномочия разграничены Конституцией РФ и федеральными законами, но при этом они так же могут взаимодействовать, исходя из определенных законодательством предметов совместного ведения РФ и ее субъектов РФ. Наибольшее взаимодействие и взаимозависимость проявляется в деятельности органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ.

Публичная власть не только организуется и осуществляется на государственном уровне и на уровне субъектов РФ, но и на местах. Так, мы рассмотрели конституционно-правовые основы организации и деятельности государственных органов власти (федеральных и субъектов). Теперь определим основы организации и деятельности низового звена института публичной власти РФ – органов местного самоуправления.

Местное самоуправление представляет из себя публичную власть населения определенной административно-территориальной единицы (города, сельского поселения и т.д.), базирующуюся на принципах самоорганизации и самодеятельности, обладающую большей или меньшей административной самостоятельностью и не входящую в систему государственной власти.

Для обозначения территориальных основ местного самоуправления законодатель использует термин «муниципальное образование», под которым подразумевает городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [2].

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (на местном референдуме или непосредственно представительным органом муниципального образования). Структура органов местного самоуправления представлена следующим образом: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольно-счетный орган муниципального образования; иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Охарактеризуем подробно порядок организации и осуществления публичной власти свыше упомянутыми органами и должностными лицами муниципального образования:

- глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования;
- местная администрация является исполнительно-распорядительным органом, который наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения согласно уставу муниципального образования, а также полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Полномочия главы местной администрации может исполнять глава муниципального образования либо глава администрации, назначаемый по контракту;
- контрольно-счетный орган муниципального образования образуется представительным органом муниципального образования. Порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования (реализации предоставленных полномочий) определяется Законом Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Рассмотрим также принципы деятельности органов местного самоуправления: создаются и действуют от имени соответствующего муниципального образования; реализуют полномочия по решению вопросов местного значения, совокупность которых составляет их компетенцию; характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью в структуре местного самоуправления; наделены властными полномочиями, а то есть их решения принимаются от имени муниципального образования, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой (в том числе государства).

Исходя из вышесказанного, механизм организации публичной власти на территории Российской Федерации – это определенный на законодательном уровне порядок организации (функционирования) деятельности органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, необходимый для лучшего и эффективного решения как вопросов

общегосударственного значения, так и вопросов местного значения.

Одним из важных вопросов на сегодняшний день как на законодательном уровне, так и в науках «муниципальное право», «конституционное право» является вопрос о взаимоотношении местного самоуправления и государственной власти (органов местного самоуправления и органов государственной власти).

Основанием для рассмотрения данного вопроса служит конституционный принцип, который подразумевает за собой, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как отмечает Н.И. Петренко, аспекты взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления должны быть выражены в термине «формы взаимодействия», именно сущность данного термина позволит определить конкретные средства, с помощью которых достигается согласованность деятельности органов двух видов публичной власти [10, с. 127].

Так, приведем примеры форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления: принятие положения о деятельности органов местного самоуправления; контроль, расширение полномочий местных органов власти отдельными государственными полномочиями; содействие местных властей и т.п. по инициативе государственной власти; выдвижение законодательной инициативы, обращения к государственным органам и т.д. по инициативе органов местного самоуправления; заключение договоров, формирование государственными органами структур, которые специализируются на взаимодействии с органами местного самоуправления, создание консультативных и координационных органов и т.д. по инициативе органов государственной власти и местного самоуправления.

Кроме этого, можно привести в качестве примеров такие основные параметры взаимодействия местного самоуправления и государственной власти, как: запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами; государственная поддержка местного самоуправления, которая включает в себя создание органами государственной власти правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления.

На федеральном уровне осуществляется Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Данная целевая программа на сегодняшний день определяет цели, задачи, этапы, а также направления и механизмы реализации направлений государственной поддержки федеральной властью местного самоуправления. Программа намечает конкретные мероприятия в сферах правового и кадрового обеспечения, в организационной, финансово-экономической, научно-методической, социально-политической сферах и сроки их выполнения.

Стоит сказать, что формирование и реализация государственной политики в области местного самоуправления осуществляются на основе соблюдения принципов единства целей, направлений, задач и механизмов реализации этой политики, комплексного подхода, взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления, преемственности государственной политики, всесторонней поддержки местного самоуправления со стороны государства, невмешательства органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления.

На современном этапе отсутствует отдельный нормативно-правовой акт, регламентирующий вопросы форм, порядка, определенных параметров взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

Уже в 1997 году Указом Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» констатируется, что приоритетным направлением деятельности Президента и Правительства РФ – активное содействие становлению и развитию местного самоуправления [3].

Далее, Указом Президента РФ «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» была поставлена задача создания эффективной системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти [4].

Также Президентом РФ был определен Координационный центр, обеспечивающий рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления, а именно: Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, а в целях эффективной реализации прав

граждан на местное самоуправление, координации деятельности муниципальных образований и обеспечения их взаимодействия с федеральными органами государственной власти и международными организациями Указом Президента РФ от 22 октября 1998 г. был учрежден Конгресс муниципальных образований РФ [5].

Отсюда мы можем увидеть предпосылки нормативной регламентации взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

В начале 2020 г. Владимир Владимирович Путин (действующий Президент РФ) на заседании Совета по развитию местного самоуправления определил основной путь развития дальнейшего взаимодействия двух форм публичной власти – обеспечение эффективности местного самоуправления, вместе с тем устранение разрывов, несогласованности между регионами и муниципалитетами.

Президент отметил: *«Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, это мы с вами все хорошо знаем. Но они находятся, естественно, здесь, а не где-то там, в космическом пространстве, на Луне. Они часть нашего общества, страны и системы управления. А их самостоятельность в пределах своих полномочий не означает разорванности, разделённости единого политического, экономического, культурного, транспортного пространства России. Напротив, чёткое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, деловое партнёрство – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации.»*

Поэтому так важно обеспечить единство всех уровней публичной власти. Я, если вы обратили на это внимание, уверен, что, конечно, вы не могли это не заметить, говорил об этом и в Послании, где предложил прямо закрепить эту принципиальную позицию в Основном законе нашей страны, в Конституции.

Хотел бы вновь подчеркнуть: обсуждаемые сейчас поправки к Конституции не затрагивают фундаментальных положений первой и второй глав нашего Основного закона, где, напомню, гарантируется самостоятельность местного самоуправления. Будем строго им следовать, обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надёжное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти.

Тем более что именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастет многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом.

Национальные проекты воплощаются в жизнь усилиями, талантом, инициативой самих наших людей. Поэтому муниципальной власти нельзя засиживаться в кабинетах. Нужно быть с людьми, обсуждать с ними самые насущные вопросы ...» [14].

Кроме этого, в Послание Президента РФ Федеральному Собранию В.В. Путин призвал представительные органы закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами, указав на то, что полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены [13].

Следует признать, что вопросы, касающиеся взаимосвязи органов местного самоуправления с органами, представляющими различные сферы государственной власти в нашей стране, на сегодняшний день нормативно регламентированы не на должном уровне. В связи с этим появляется необходимость устранить пробелы правового регулирования вопросов, связанных с деятельностью местного самоуправления с помощью осуществления комплексных мер, один из которых – систематизация (кодификация) действующего законодательства в данной сфере.

Подводя итог, на современном этапе не должна происходить абсолютная оторванность органов местного самоуправления от органов от системы государственной власти, поскольку они в соответствии Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством призваны осуществлять в государстве публичную власть. Чтобы укрепить единство, взаимодействие государственной власти и местной власти важно установить баланс соблюдения интересов данных видов публичной власти с определением форм их последующего взаимодействия с четким правовым регулированием. Следует отметить, что реализация названной тенденции уже намечена на 2020 год.

Библиографический список:

Нормативно-правовые акты:

1. 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) – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.;
3. Указ Президента РФ от 22.10.1998 № 1281 (ред. от 28.05.2004) «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20673 (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.;
4. Указ Президента РФ от 11.06.1997 № 568 (ред. от 27.06.2000) «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14754 (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.;
5. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661 (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.

Научно-учебная, периодическая литература:

6. Алексеев И.А. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. пособие / И.А. Алексеев, Б.Б. Адамоков, Д.С. Белявский, М.С. Трофимов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2019. — 254 с.;
7. Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции: монография / Р. В. Енгибарян. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. — 496 с.;
8. Меньшов В.Л. Конституционное право России: учебник / В.Л. Меньшов. — 2-е изд. — М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2019. — 206 с.;
9. Нарутто С.В. Конституционное право России: учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. — 3-е изд. — М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. — 435 с.
10. Петренко Н.И., Маслова С.В., Домрачев Р.Ю. Основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. / Петренко Н.И., Маслова С.В., Домрачев Р.Ю. // Вестник Российского университета кооперации. — 2018. — №2 (32). — С. 127-130;
11. Растимешина Т. В., Антонов Ф. С. Становление органов местного самоуправления как проявление тенденции к институционализации демократии в политической жизни постсоветской России / Растимешина Т.В., Антонов Ф.С. // Экономические и социально-гуманитарные исследования. — 2018. — №3 (19). — С. 181-190;
12. Ханов Н.В. Механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. / Ханов Н.В. // Экономика и управление. — 2018. — С. 40-45.

Электронные ресурсы:

13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/ (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.;
14. «Заседание Совета по развитию местного самоуправления». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (Дата обращения: 25.02.2020), свободный. – Яз. рус.

Власова Екатерина Владиславовна

студентка 2 курса заочной формы обучения приволжского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ» г. Нижний-Новгород, тел

Vlasova Ekaterina Vladislavovna

student of the 2st course correspondence courses of the Volga branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "RUSSIAN STATE UNIVERSITY OF JUSTICE" Nizhny-Novgorod

УДК 343

ПРОВЕРОЧНАЯ ЗАКУПКА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ И ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ**VERIFICATION PURCHASE OF DRUGS AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES**

Аннотация: в статье рассматривается понятие контрольной закупки наркотических средств, последовательность проведения данного оперативно-розыскного мероприятия, а так же примеры судебной практики и позиция ЕСПЧ по оспариваемым делам;

Annotation: the article discusses the concept of a control purchase of narcotic drugs, the sequence of this operational-search action, as well as examples of judicial practice and the position of the ECHR in contested cases;

Ключевые слова: наркотические средства, проверочная закупка, судебное решение, нарушения, оперативно-розыскное, мероприятие

Key words: narcotic drugs, test purchase, court decision, violations, operational-search, measures.

Одним из распространенных видов выявления преступлений связанных с незаконным оборотом наркотических средств является такое оперативно-розыскное мероприятие как «Проверочная закупка». Условия и порядок проведения данного оперативно-розыскного мероприятия регламентирован Федеральным законом от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "Об оперативно-розыскной деятельности", однако на практике часто встречаются серьезные нарушения законодательства, что и актуализирует данную тему.

В статье 49 Федерального закона от 08.01.1998 N 3-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О наркотических средствах и психотропных веществах" дается понятие проверочной закупки:

Проверочная закупка - оперативно-розыскное мероприятие, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, допускается приобретение наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов или оборудования; [Федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О наркотических средствах и психотропных веществах"]

К проведению проверочной закупки в качестве покупателя может быть привлечен как сотрудник правоохранительных органов, так и любой другой гражданин, который дал свое согласие на проведение конкретных мероприятий. Перед направлением лица, выступающего в качестве покупателя для проведения проверочной закупки, оно обязательно досматривается в присутствии обозначенных выше "лиц, участвующих при проведении ОРМ". Протоколом личного досмотра документально подтверждается отсутствие у закупщика наркотических средств на момент начала закупки.

Если при проведении проверочной закупки предполагается использование транспортного средства, то проводится его досмотр. Отсутствие в машине наркотических средств или денежных средств, подтверждаемое протоколом, исключает вероятность получения закупщиком наркотического средства в машине и подтверждает их приобретение у сбытчика.

При задержании необходимо обращать внимание на предметы, документы и иные следы, указывающие на незаконный оборот наркотических средств или психотропных веществ (железнодорожные билеты, счета за междугородные телефонные разговоры, телеграммы и письма, денежные переводы, номера телефонов в записных книжках; следы наркотических веществ, которые

имеются на орудиях преступления, предназначенных для изготовления и обработки наркотических средств, упаковочные материалы, тара, используемые для транспортировки наркотического сырья; предметы, используемые для инъекций, и др.). [Статья: Особенности выявления и документирования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств (Скориков Д.Г., Коловоротный А.А.) ("Российский следователь", 2018, N 3)]

Несмотря на достаточно полное толкование данного вопроса в юридической литературе, есть примеры судебной практики, показывающие, что нарушения возникают в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия. Рассмотрим примеры судебной практики.

"Дело "Хасанов и другие против Российской Федерации" (жалоба N 28634/11 и пять других жалоб) По данному делу обжалуется несправедливость осуждения заявителей за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, так как данные преступления были совершены в результате подстрекательства со стороны сотрудников правоохранительных органов. В результате чего ЕСПЧ было принято решение о соответствии и принятии данных жалоб к производству, а так же постановил, что настоящие жалобы содержат признаки нарушения пункта 1 статьи 6 Конвенции ввиду провокации со стороны представителей государства. Впоследствии Председателем Верховного Суда Российской Федерации Лебедевым В.М. было вынесено представление, в котором ставился вопрос о возобновлении производства по уголовному делу ввиду новых обстоятельств, в связи с установленным нарушением положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении уголовного дела судами Российской Федерации. Президиум Верховного Суда Российской Федерации данное представление удовлетворил. В итоге было вынесено решение об удовлетворении требований, поскольку ЕСПЧ установлено нарушение п.1 ст.6 Конвенции, ввиду того, что судами не проведена эффективная проверка доводов заявителя о провокации в отношении него, при проведении оперативно-розыскного мероприятия, результаты которого были использованы в качестве доказательств при обосновании виновности заявителя в покушении на незаконный сбыт наркотического средства.

Европейским судом вынесено более 10 постановлений, связанных с проведением оперативно-розыскных мероприятий - проверочных закупок наркотических средств и оперативных экспериментов. Указано, что соответствующие мероприятия были проведены ненадлежащим образом с участием тайных агентов правоохранительных органов при отсутствии иных доказательств виновности заявителей, что сочтено провокацией. Признано нарушением также то, что результаты соответствующих оперативно-розыскных мероприятий были положены в основу обвинительных приговоров по делам заявителей. Обращено внимание, что допущенные нарушения явились следствием отсутствия в российском законодательстве четкой и предсказуемой процедуры санкционирования независимым органом (например, судом или прокуратурой) проведения оперативно-розыскных мероприятий в форме проверочных закупок и оперативных экспериментов. Обращено внимание также на недостаточную правовую определенность понятия "провокация" в российском законодательстве.[Статья: Круглый стол "Институт следственных судей в уголовном процессе". Тезисы к вступительному докладу Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека - заместителя Министра юстиции М.Л. Гальперина 1 февраля 2018 г. ("Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание", 2018, N 2)].

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий необходимо уделять внимание законности действий и правильности использования полученных доказательств. Так же я поддерживаю позицию ЕСПЧ о том, что понятие «провокация» недостаточно определено в Российском законодательстве.

Библиографический список:

1. Постановление ЕСПЧ от 27.06.2019 "Дело "Хасанов и другие (Khasanov and Others) против Российской Федерации" (жалоба N 28634/11 и пять других жалоб)
2. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 30.10.2019 N 123П19 Требование: О возобновлении производства по делу ввиду новых обстоятельств.
3. Статья: Круглый стол "Институт следственных судей в уголовном процессе". Тезисы к вступительному докладу Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека - заместителя Министра юстиции М.Л. Гальперина 1 февраля 2018 г. ("Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание", 2018, N 2)

4. Статья: Особенности выявления и документирования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств (Скориков Д.Г., Коловоротный А.А.) ("Российский следователь", 2018, N 3)

5. Федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О наркотических средствах и психотропных веществах"]

Бородачева Оксана Александровна

Borodacheva Oksana Alexandrovna

магистрант Тольяттинского государственного университета, институт права

E-mail: oksana_borodacheva@mail.ru

УДК 343.1

ПОНЯТИЕ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ**CONCEPT OF PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES**

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению понятия органов предварительного следствия, которое не имеет легального закрепления. В уголовно-процессуальной науке ученые также оставляют без особого внимания вопрос о необходимости формулировки данного понятия. По результатам проведенного исследования предлагается авторское определение органов предварительного следствия.

Abstract: the Article is devoted to the consideration of the concept of preliminary investigation bodies, which does not have a legal basis. In criminal procedure science, scientists also leave without special attention the question of the need to formulate this concept. Based on the results of the research, the author's definition of pre-trial investigation bodies is proposed.

Ключевые слова: органы предварительного следствия; следователь; предварительное следствие; Следственный комитет; органы внутренних дел, Федеральная служба безопасности РФ.

Keywords: preliminary investigation bodies; investigator; preliminary investigation; Investigative Committee; internal Affairs bodies, Federal security service of the Russian Federation.

Введение

Понятие органов предварительного следствия не имеет легального закрепления, несмотря на то, что ныне действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) [1] достаточно активно использует данный термин (см.: ч. 2 ст.1, ч. 1 ст. 37, ч. 11 ст. 105. 1, ч. 12 ст. 107, ч. 2 ст. 134, ч. 1.1. ст. 148 УПК РФ).

Так, в ч. 1 ст. 2 УПК РФ органы предварительного следствия упомянуты наряду с такими органами, как суды, органы прокуратуры, органы дознания и с другими участниками уголовного судопроизводства, для которых является обязательным, уставленный данным Кодексом порядок уголовного судопроизводства.

Основная часть

В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ органы предварительного следствия также как и органы дознания являются органами, за которыми прокурор полномочен осуществлять надзор.

Важно также заметить, что в ст. 5 УПК РФ сформулированы определения суда (п. 48), органов дознания (п. 24), прокурора (п. 31). Понятие органов прокуратуры в УПК РФ отсутствует, но в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре» [2] данное понятие является легально определенным.

Как можно заметить, «органы предварительного следствия» является незаслуженно обошедшим вниманием законодателя понятием.

В уголовно-процессуальной науке ученые также оставляют без особого внимания вопрос о необходимости формулировки данного понятия. Более того, большинство процессуалистов считают, синонимичными такие понятия, как «орган предварительного следствия» и «следователь» [3,94; 4,39; 5,23; 6,17; 7] прямо указывая на то, что следователи являются органами предварительного следствия [5,23]. Подобный вывод ученых вполне соответствовал содержащемуся в ст. 125 УПК РСФСР 1960 года определения понятия органов предварительного следствия, согласно которой под таковыми понимались следователи прокуратуры, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности и федеральных органов налоговой полиции [1].

В пунктах 40.1 и 41 ст. 5 УПК РФ законодатель сформулировал определение понятий «следователь-криминалист» и «следователь» соответственно, как должностных лиц, уполномоченных осуществлять предварительное следствие. В связи с чем, Л.Н. Башкатов, Г.Н. Ветров и А.В. Смирнов делают вполне справедливый вывод о том, что неправильно определять следователя как орган предварительного следствия [8,71; 9,146].

С подобным мнением не соглашается А.П. Кругликов, объясняя свою позицию тем, что в русском языке слово «орган» означает орудие, посредством которого осуществляется какая-либо деятельность. В уголовном судопроизводстве, по мнению ученого, таким «орудием» осуществления предварительного следствия, как раз и является следователь [10,35]. В заключение своих рассуждений А.П. Кругликов предлагает дополнить УПК РФ ст. 37.1, в котором определить понятие органов предварительного следствия, посредством перечисления следователей Следственного комитета РФ, органов внутренних дел и федеральной службы безопасности, которые полномочны производить предварительное следствие по уголовным делам [10,36].

К сказанному следует добавить, что в п. 24 ст. 5 УПК РФ органы дознания определены как государственные органы и должностные лица, уполномоченные осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. Однако данное определение вызывает ряд вопросов. Прежде всего, если обратиться к словарному определению слова «орган», то в числе прочих смысловых определений, под таковым понимается государственное или общественное учреждение, организация [11,319]. Определяя следователя как должностное лицо, а не как некий орган, законодатель исходил из того, что должностными лицами признаются лица, осуществляющие какие-либо функции в каких-либо органах государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, корпорациях и т.п. То же самое и дознаватель – является должностным лицом органа дознания, что прямо следует из п. 7 ст. 5 УПК РФ. Иными словами, как следователь, так и дознаватель, являются должностными лицами, которые занимают определенную должность в соответствующем органе. Или как правильно отметил А.П. Кругликов, следователь организационно «входит в состав подразделений (управлений, отделов, отделений, следственных частей), возглавляемых их начальниками и образующих в своей совокупности следственный аппарат соответствующего министерства или другого ведомства» [10,36].

Следовательно, можно сделать предварительный вывод о том, что орган предварительного следствия представляется собой, прежде всего государственный орган.

В ч. 2 ст. 150 УПК РФ перечислены следователи, которые осуществляют предварительное следствие и являются следователями Следственного комитета РФ, органов федеральной службы безопасности или органов внутренних дел Российской Федерации. Именно данные органы и образуют систему органов предварительного следствия, исследованию которой будет посвящен отдельный параграф настоящей магистерской диссертации. В данной же части исследования следует рассмотреть понятие данных органов.

В ст. 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 403-ФЗ) [12] Следственный комитет определяется как федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Понятие федеральной службы безопасности (далее – ФСБ) сформулировано в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» [13] как единой централизованной системы органов федеральной службы безопасности, которая осуществляет полномочия по обеспечению безопасности Российской Федерации. В ст. 2 названного Федерального закона перечислены какие конкретно органы составляют данную систему.

Понятие органов внутренних дел, не является законодательно определенным. В доктрине под органами внутренних дел понимают «федеральные органы исполнительной власти, возглавляемые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, на которые законодательством возложены функции по обеспечению в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина (включая защиту их жизни и здоровья), по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений» [14,15].

В узком смысле слова, органы внутренних дел определяют как Министерство внутренних дел Российской Федерации и входящие в его состав полиция и другие организации и подразделения, созданные для выполнения задач и полномочий, возложенных на это Министерство [14,15].

Таким образом, в ч. 2 ст. 151 УПК РФ конкретно определены следователи каких органов полномочны производить предварительное следствие. Именно производство предварительного следствия является основной функцией следователей в независимости от их ведомственной принадлежности. При этом, по справедливому замечанию В.А. Семенцова, среди

правоохранительных органов в настоящее время нет единого структурного образования, предназначенного для осуществления предварительного следствия [15,40].

Следующий вопрос, которые необходимо рассмотреть в рамках определения понятия «органы предварительного следствия» - понятие предварительного следствия, которое также законодательно не определено. При этом в п. 8 ст. 5 УПК РФ сформулировано понятие дознания как одной из форм предварительного расследования по уголовному делу, по которому предварительное следствие не обязательно и которое осуществляет дознаватель.

Из ч. 1 ст. 150 УПК РФ следует, что предварительное следствие является одной из форм предварительного расследования. Предварительное следствие проводится в связи с наступлением определенных юридических фактов и в установленном процессуальном порядке уполномоченным должностным лицом государственного органа или группой таких лиц [16,538].

Предварительное следствие понимают как «деятельность (совокупность процессуальных решений и процессуальных действий), содержание которой охватывает всю от начала до конца стадию предварительного расследования» и «направлено на досудебное установление всех обстоятельств, подлежащих доказыванию» [17].

В криминалистике предварительное следствие рассматривается как ретроспективная поисково-познавательная деятельность лиц, непосредственно осуществляющих в установленном законом порядке и формах доказывание по уголовному делу, по выявлению материальных и идеальных следов преступлений.

В.А. Семенцов предварительное следствие определяет как «систему процессуальных действий и решений следователя», перечисленных в ст.ст. 156, 176-207, 171-173, 91, 98, 111, 208, 215, 213, п. 1-2 ч. 1 ст. 439 УПК РФ,

Как известно, досудебное производство структурно состоит из двух стадий:

1) стадия возбуждения уголовного дела является начальной стадией уголовного судопроизводства, имеющая собственные задачи:

- процессуальное оформление сообщения о совершенном или готовящемся преступлении;
- принятие мер к процессуальному закреплению следов преступления и пресечения преступных действий;
- установление признаков преступления.

Решение о возбуждении уголовного дела оформляется в виде постановления, копия которого направляется прокурору;

2) стадия предварительного расследования, которая может осуществляться в двух формах – в форме предварительного следствия или в форме дознания. Обе формы предварительного расследования начинаются с момента возбуждения уголовного дела. При этом важно обратить внимание на то, что как следует из названия данной стадии – сделанные выводы в ходе данной стадии досудебного производства, являются предварительными и не имеют для суда обязательной силы.

При производстве предварительного следствия решаются следующие задачи:

1) раскрытие преступления, когда по уголовному делу должно быть установлено, какое преступление, когда и каким способом совершено, установлены лица, причастные к его совершению, с максимальной полнотой выявлены все признаки преступного деяния, характеризующие каждый из элементов состава преступления;

2) изобличение виновного предполагает наличие такой совокупности доказательств, которая позволяет следователю сделать категоричный вывод о виновности обвиняемого в том преступлении, по факту совершения которого проводится предварительное следствие;

3) установление характера и размера вреда, причиненного преступлением, принятие мер к его возмещению. Решение этой задачи не только позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов потерпевшего и гражданского истца, но имеет значение для правильной квалификации преступления, оценить личность виновного, определить наличие или отсутствие обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность;

4) выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступления;

5) правильное применение закона, что способствует укреплению законности и правопорядка;

6) охрана прав и свобод участников предварительного следствия [15,53].

Предварительное следствие ведет специально на то уполномоченное государством лицо – следователь, т.е. должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (п. 41 ст. 5 УПК РФ).

Органы предварительного следствия в ведомствах расследуют ту категорию преступлений, которая отнесена законом к их подследственности (см. ч. 2 ст. 151 УПК РФ). При этом, перечень полномочий следователя не зависит от его ведомственной принадлежности и закреплен в ч. 2 ст. 38 УПК РФ.

Предварительное следствие, по словам М.С. Строговича, является высшей и более сложной формой расследования и применяется по более серьезным уголовным делам [4,340], что можно увидеть из ч. 2 ст. 151 УПК РФ.

В целом же, предварительное следствие следует отличать от другой формы предварительного расследования – дознания, по следующим признакам:

во-первых, данные формы предварительного расследования осуществляются разными органами и должностными лицами. Предварительное следствие осуществляют следователи Следственного комитета, органов внутренних дел и ФСБ, а дознание – дознаватели, принадлежащие к ОВД, пограничным органам ФСБ, органам ФССП, органов государственного противопожарного надзора федеральной противопожарной службы, таможенных органов. При этом, следует заметить, что следователь Следственного комитета РФ может осуществлять предварительное расследование как в форме предварительного следствия (п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ), так и в форме дознания, в том числе и в сокращенной форме (п. 7 ч. 3 ст. 151, гл. 32.1 УПК РФ) [18,42];

во-вторых, данные формы предварительного расследования имеют различную подследственность, которая определена в ст. 151 УПК РФ;

в-третьих, имеют разные сроки производства, определенные в статьях 162, 223 и 226.6 УПК РФ;

в-четвертых, дознание имеет упрощенную процедуру и может производиться в сокращенной форме;

в-пятых, при производстве предварительного расследования в форме дознания ограничено использование отдельных институтов предварительного следствия;

в-шестых, ознакомление участников с материалами уголовного дела имеет различные процедуры;

в-седьмых, имеют разные процессуальные документы в случае принятия решения о направлении уголовного дела для рассмотрения в суде [19,101-102].

Таким образом, проведенный анализ, позволяет выделить следующие признаки органов предварительного следствия:

1) орган предварительного следствия представляется собой конкретный государственный орган, должностные лица которого уполномочены осуществлять производство предварительного следствия;

2) к органам предварительного следствия относятся – Следственный комитет РФ, органы внутренних дел и ФСБ, должностные лица, которых полномочны осуществлять предварительное следствие и таковыми являются следователи;

3) следователь организационно входит в состав подразделений, образующих в своей совокупности следственный аппарат соответствующего министерства или другого ведомства;

4) основной функцией следователей Следственного комитета РФ, органов внутренних дел и ФСБ является производство предварительного следствия по подследственным им уголовным делам;

5) следователи в независимости от их ведомственной принадлежности имеют одинаковых уголовно-процессуальный статус, закрепленный в ст. 38 УПК РФ;

5) предварительное следствие, являясь одной из форм предварительного расследования содержательно представляет собой систему процессуальных действий и решений следователя.

Заключение

Изложенное позволяет сформулировать следующее определение органов предварительного следствия:

- Следственный комитет РФ, органы внутренних дел и Федеральная служба безопасности, должностные лица (следователи) которых организационно входят в состав подразделений, образующих в своей совокупности следственный аппарат соответствующего министерства или ведомства и уполномочены осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также

иные полномочия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом РФ посредством совершения системы процессуальных действий и решений.

Библиографический список:

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
3. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1962.
4. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1970. Т. 2.
5. Павлов Н.Е. Субъекты уголовного процесса. М., 1997.
6. Якимович Ю.К., Пан Т.Д. Досудебное производство по УПК Российской Федерации. СПб., 2003.
7. Волколуп О.В. Система уголовного судопроизводства и проблемы ее совершенствования. СПб., 2003.
8. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. И.Л. Петрухин. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Проспект, 2008.
9. Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А.В. Смирнова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.
10. Кругликов А.П. Следователь - орган предварительного следствия в современном уголовном процессе России // Российская юстиция. 2017. № 7.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2007.
12. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. № 1. Ст. 15.
13. Федеральный закон от 03.04.1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
14. Винокуров В.А. Толкование понятия органов внутренних дел в современной России // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 15.
15. Семенцов В.А. Организация работы в органах предварительного следствия. Краснодар, 2017.
16. Валов С.В. Информационные технологии управления органами предварительного следствия // В сборнике: ТЕОРИЯ АКТИВНЫХ СИСТЕМ - 50 ЛЕТ материалы международной научно-практической конференции. Москва, 2019.
17. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc (дата обращения: 15.03.2020).
18. Османова Н.В. Особенности соблюдения формы предварительного расследования и норм о подследственности // Российский следователь. 2019. № 2. С. 42-46.
19. Травников А.В., Чабукиани О.А. Особенности производства дознания в современной России. Лекция // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 9. С. 101-102.

Научное издание

Коллектив авторов

ISSN 2500-1140