

УДК 340

А.Х. Торпуджиян

Северо-Кавказский научный центр высшей школы

Южного федерального университета

г. Ростов-на-Дону, Россия

redaction-el@mail.ru

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВООТВОРЧЕСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

**[*Torpujgiyan A.H.* The interaction of modern Russian law-making
and law enforcement]**

Legislation is one of the main functions of the state, no less important is the enforcement function. The results of their interaction has been underestimated. The article discusses two unfavorable trends: the functioning of lawmaking in isolation from law enforcement, the development of law-making on quantitative rather than a qualitative way. Some amendments in legislation are revealed and presupposed by judicial practice, but in most cases numerous amendments make favorable conditions for fraud. Thus the prerogative task of law-making is to exclude any possibility of realization of fraud schemes.

Key words: law-making, law enforcement practice, the concept, the shortcomings of the law, fraud, implementation of rights, responsibilities.

В современной России происходят сложные, коренные изменения общественной жизни. Изменяющиеся общественные отношения вызвали обилие нормативно-правовых актов, принятие которых говорит о том, что государство стремится урегулировать разные стороны общественной жизни.

Правотворчество является одной из основных функций государства, показателем уровня его развития. Поскольку современное российское законодательство часто подвергается активному реформированию, то различным аспектам правотворчества придается особое значение. Не менее важной является правоприменительная функция государства, законность и обоснованность которой во многом зависит от правотворческой функции. Утверждение о том, что правотворчество и правоприменение должны находиться в состоянии постоянного взаимодействия, рассматривается как аксиома, не требующая дополнительных доказательств; это очевидно и логически вытекает из

смысла и содержания этих видов деятельности. В последнее время существенно недооцениваются результаты этого взаимодействия и возможные последствия, к которым может привести игнорирование одного процесса без учета другого. Поэтому предлагаем рассмотреть несколько примеров современного российского правотворчества и оценить результаты его взаимодействия с правоприменительной практикой.

В качестве примера хотелось бы привести последние изменения в Гражданский кодекс РФ. Самые широкомасштабные изменения в Гражданский кодекс РФ были инициированы Президентом РФ. Еще в 2008г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ содержалось предложение о необходимости совершенствования гражданского законодательства. Отправной точкой в этом деле стал указ Президента РФ от 18.07.2008г. №1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса РФ». В целях реализации указа Президента РФ Совету при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте РФ была поручена выработка Концепции развития гражданского законодательства РФ, такая концепция была разработана и представлена на публичное обсуждение научной общественности. Концепция[2] пошла по пути внесения многочисленных изменений в действующий Гражданский кодекс РФ. Избранный путь, по нашему мнению, является спорным, поскольку многочисленные поправки затрудняют восприятие норм, к формулировкам которых уже привыкли. Вместе с тем, исходя из интересов целесообразности, возможно на этом этапе развития права такой подход оправдан, чем разработка нового Гражданского кодекса.

Большинство положений Концепции продиктованы прежде всего судебной практикой. Концепция исходила из того, что обширная судебная практика выявила необходимость в дополнениях и детализации некоторых норм права, укрепления нравственных начал права, повышение гражданско-правовой ответственности, усиление компенсаторной функции законодательства.

Например, в судебной практике имела место проблема отмены доверенности, вызывало сложности применение норм об исковой давности к требованиям с неопределенным сроком исполнения, отсутствие норм о владении и владельческой защите.

Отдельные институты Концепции обусловлены положительным опытом модернизации гражданского законодательства европейских стран, которые в конечном итоге должны способствовать обеспечить стабильность гражданского законодательства. К примеру, выявлено, что порядок регистрации юридических лиц не совсем соответствует подходам, принятым в Европе, что повлекло негативную практику создания «фирм-однодневок».

Особое внимание в Концепции было уделено восполнению пробелов, созданию новых институтов, закреплению в общие нормы сформировавшихся частных правил, уточнению норм с неоднозначным толкованием, четкости и ясности правовых конструкций.

Примечательно, что стала очевидна избыточность законодательных актов, регулирующих одни и те же институты. В частности, это касается правового статуса юридических лиц, хозяйственных обществ. Разработчики обоснованно приходят к выводу, что необходимо сокращать множественность законов, устаревших и противоречивых. Основным источником для регулирования гражданско-правовых институтов должен стать Гражданский кодекс РФ.

С учетом основных положений Концепции были разработаны и приняты соответствующие поправки. Естественно, что внесенные изменения вызвали неоднозначную реакцию как у теоретиков, так и у практиков. Различные периодические издания по горячим следам публиковали мнения представителей юридической профессии относительно произошедших изменений, приведем некоторые из них. Более всего положительных откликов вызвало введение принципа добросовестности. Положительность этой новеллы отмечают М.Ю. Челышев, О.А. Комалов, А.В. Лисаченко, Е.А. Останина[4] полагают, что принцип добросовестности увеличит свободу судейского усмотрения в этом вопросе, обеспечив защиту добросовестных участников оборота. В.А. Александров[4] указывает на недостаточную доктринальную разработанность конструкции «действия в обход закона». Неудачным, по мнению Ю.Л.Ершова[4], является изменение института ограничения дееспособности. П.С. Тарабаев[6] указывает на необоснованность законодательных решений и корректировок, принятых в отношении ст.168 ГК РФ, 165.1 ГК РФ, 166 ГК РФ.

Следует сказать, что правоприменительная практика уже выявила определенные несовершенства вступивших в силу изменений Гражданского кодекса РФ. Федеральный [закон](#) от 30 декабря 2012 года N 302-ФЗ "О внесении изме-

нений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" в своей первоначальной редакции предусматривал отмену регистрации долгосрочных договоров аренды. Это положение вступало в силу в числе многих других с 1 марта 2013г. Введение этой нормы способствовало созданию ситуации, когда собственник мог купить недвижимость и не знать о наличии арендаторов, закон, по сути, предусмотрел возможность заключения нескольких договоров на один и тот же объект недвижимости. Благодаря тому, что практикой был вовремя выявлен этот недочет, уже Федеральным [законом](#) от 4 марта 2013 года N 21-ФЗ были внесены соответствующие изменения. Несмотря на это, разрыв в несколько дней создал почву для мошеннических действий и породил новые судебные разбирательства[5]. Рассмотренный пример, наглядно показывает, насколько тесно взаимодействуют между собой правотворчество и правоприменение.

Итак, поправки в Гражданский кодекс РФ готовились в течение нескольких лет, перед правотворчеством ставились правильно сформулированные цели, использовались верные подходы, но в результате практика выявила существенные недочеты. Проведенный анализ показывает, что в результате правоприменительной деятельности формируется практика, которая способствует выявлению недостатков закона. Если эффективность правотворчества понятие довольно размытое, малопонятное и неопределенное, то правоприменение вполне понятная категория, которая объективно способна влиять на правотворчество. Понимая, что создать идеальную норму права невозможно, мы полагаем, гораздо важнее, чтобы норма была действующей, тогда практика ее применения сможет ее скорректировать, в случае необходимости.

Рассмотрим еще один пример. В соответствии с ФЗ от 29.12.2006г. №256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», материнский (семейный) капитал относится к числу мер государственной поддержки при рождении или усыновлении второго, третьего и последующего ребенка. Подтверждением права на материнский капитал является сертификат. В законе прописан круг лиц, обладающих правом на получение сертификата, тем не менее, тысячи граждан, имеющих сертификат, не смогли реализовать свое право на материнский капитал.

Программа по реализации средств материнского капитала стартовала в 2007 году и принесла положительные результаты: рождаемость увеличилась на 28,5%, доля вторых и последующих детей возросла до 51,5%.

По информации Пенсионного фонда России, в 2013 г. около 5 млн. российских семей смогли воспользоваться средствами материнского капитала, из них 1,3 млн. семей частично или полностью погасили с помощью материнского капитала кредиты на жилье, еще более 630 тыс. семей улучшили свои жилищные условия.

На выплату средств материнского капитала в 2014 г. в бюджете Пенсионного фонда России заложено 300 млрд. руб. В 2014г. материнский капитал составил 429 тыс. 408 руб. 04 коп., что больше на 20 000 тыс. руб., чем в 2013г. В соответствии с Областным законом Ростовской области «О региональном материнском капитале» от 18.11.2011г. №727-ЗС размер регионального материнского капитала составляет 100 000 рублей.

Средства материнского капитала на сегодняшний день можно направить на улучшение жилищных условий, получение образования, пенсионные накопления матери. За время действия программы, неоднократно вносились предложения по расширению данного списка, с помощью которых можно реализовать материнский капитал. Последние из них – это лечение матери и ребенка, аренда жилья, приобретение земельного участка под строительство, открытие собственного бизнеса, ремонт квартиры. Вопрос остается дискуссионным. Пока законодатели размышляют над предложениями о расширении возможностей реализации средств материнского капитала, отсутствует действующий механизм реализации уже существующих положений.

То обстоятельство, что лицам, имеющим право на реализацию средств материнского капитала, выдается сертификат, а не денежная сумма, с одной стороны призвана ограничить нецелевое использование бюджетных средств, а с другой создает серьезные препятствия для реализации данного права.

Наиболее популярным среди перечисленных целей расходования является цель улучшения жилищных условий. Несмотря на то что программа действует не первый год, большинство матерей, получив на руки сертификат, не знают как его использовать. Такое непонимание, узкие рамки возможности реализовать сертификат являются благоприятной почвой для возникновения и прогрессирования махинаций с материнским капиталом. Большинство схем

мошенничества направлены именно на обналичивание средств материнского капитала, а узкие рамки законного использования сертификата не позволяют распорядиться им по своему усмотрению.

Поэтому в последние годы участились попытки «обналичить» материнский капитал при помощи различного рода фирм, обещающих проверить такую операцию за 50% от суммы, мошеннических схем.

Для мошеннических схем наиболее удобно использование материнского капитала в целях улучшения жилищных условий, т.к. проблема собственного жилья для молодых семей является наиболее острой, приобретение жилья требует больших финансовых вложений и существует множество способов приобретения жилья. С попыткой реализации одной из таких схем столкнулись в частности и суды Ростовской области. Известно, два аналогичных случая[3], когда не совсем законным путем, обладатели сертификата на материнский капитал пытались его обналичить. Рассмотрим один из них.

Истец обратилась в суд с иском к ГУ УПФ РФ г. Шахты об обязанности перечислить средства материнского капитала на оплату жилого дома и земельного участка по договору купли-продажи. В обоснование иска указала, что жилой дом принадлежал на праве собственности ее мужу на основании свидетельства о праве собственности наследство по завещанию, свидетельства о государственной регистрации права собственности. Она с мужем и детьми проживала в указанном доме. Решив переехать на постоянное место жительства в г. Москва они продали указанный дом. Однако, в связи с изменившимися семейными обстоятельствами, они вынуждены были остаться в г. Шахты. Желая улучшить жилищные условия, они приобрели тот же жилой дом, на основании договора купли-продажи и зарегистрировали право собственности по $\frac{1}{4}$ доли за каждым членом семьи. По условиям договора, часть денежных средств истец должна была погасить за счет перечисления средств материнского капитала. УПФ РФ в г. Шахты вынесено решение об отказе в удовлетворении заявления о направлении средств материнского капитала на улучшение жилищных условий. На основании изложенного, просила суд обязать ответчика предоставить средства материнского капитала на оплату приобретенного по договору купли-продажи жилого дома. Решением суда в удовлетворении исковых требований отказано. С постановленным по делу решением не согласилась истец, в связи с чем подала апелляционную жалобу.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции, поскольку из материалов дела усматривалось, что за счет средств материнского капитала истец и члены ее семьи купили тот же дом, т.е. восстановили ранее существующие жилищные условия, фактически обналичили средства материнского капитала и потратили эти средства не на улучшение жилищных условий, а на цели, не предусмотренные законом. Оформление дома в собственность на всех членов семьи в равных долях не может расцениваться, как улучшение жилищных условий в силу требований вышеприведенного законодательства. Решение суда оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения.

Судебная практика в других регионах России свидетельствует о том, что это далеко не первый случай. Похожие ситуации встречались в практике Хабаровского краевого суда, Верховного суда Республики Бурятия, Самарского областного суда[1], когда истцы обращались в суд с требованиями о признании договоров купли-продажи, дарения мнимыми или применить последствия недействительности сделки, поскольку они были заключены с целью обналичивания средств материнского капитала, а полученные средства потрачены на цели, не предусмотренные законом.

Важно помнить, что за нецелевое использование средств материнского капитала наступает не только гражданско-правовая, но и уголовная ответственность.

Продать или обналичить материнский капитал законным путем невозможно, эти действия квалифицируются как мошенничество, за которое предусмотрен максимальный срок наказания за нецелевое использование средств – 10 лет лишения свободы, предусматривается штраф до 1 млн. руб.

Официально действие программы определено законом до 31 декабря 2016г., имелась перспектива продления срока ее действия до 2025г., но 1 октября 2014 года Министерство Экономического Развития РФ направило официальное письмо Председателю Правительства РФ "Об отмене "Материнского капитала" за рождение второго ребенка", а также прекратить его выдачу. Тем самым, в Минэкономразвития полагают, что прекратив выдачу материнского капитала, государство экономит до 300 миллиардов рублей в год. Между тем, эксперты прогнозируют, что если программу не продлить, то к 2050г. население России сократится до 107 млн. чел.

Таким образом, закон о материнском капитале стал не только основой семейного благополучия, но и благоприятной почвой для мошеннических действий, которые стали возможны во многом из-за недочетов в работе законодателя. Сама идея данного закона преследовала благие цели, но его реализация не принесла желаемых результатов, несмотря на положительную динамику различных социальных показателей. Причина тому содержится в самом законе, поскольку сумма 429 тыс. 408 руб.04 коп., даже с учетом ее ежегодной индексации, предоставляемая молодой семье, настолько не соответствует современным российским реалиям, а механизм их получения имеет ряд недостатков, что люди вынуждены придумывать самостоятельно схемы или соглашаться на уловки мошенников, чтобы получить то, что должно принадлежать им по праву. Данный пример, на наш взгляд, характеризует наметившуюся неблагоприятную тенденцию реализации правотворческой функции в отрыве от правоприменительной практики и современной действительности, что по определению недопустимо. Причин для этого достаточно, но главной из них является отсутствие надлежащего прогнозирования принимаемых норм права. В результате получается, что правотворчество существенно отстает в развитии от правоприменительной практики, в то время как законодатель должен работать на перспективу. В действительности же получается, что к моменту своего принятия норма уже утрачивает свою актуальность и требуется принятие новой нормы и так может продолжаться до бесконечности. В связи с этим еще раз подчеркнем, что правотворчество требует к себе осознанного, вдумчивого, ответственного отношения, хотя бы потому, что от результатов этой деятельности зависят жизни миллионов людей.

Отставание правотворчества от правоприменения характеризует то обстоятельство, что 2014 год стал рекордным по количеству принятых законов. Согласно статистическим данным, предоставленным СПС «Гарант» в 2014 году было принято 536 федеральных законов и 19 федеральных конституционных законов, две поправки в Конституцию РФ. Почти 84% из всего объема принятых федеральных законов, а точнее, 461 законом внесены изменения в действующие акты законодательной власти. Наибольшему преобразованию подверглись Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в него вносили изменения 73 раза) и Налоговый кодекс Российской Федерации (46 раз). Примерно 11% (59) всех законодательных инициа-

тив посвящено интеграции с новыми субъектами Российской Федерации – Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем.

Таким образом, на основании изложенных выше примеров и фактов, можно сказать, что современное российское правотворчество идет по количественному, а не качественному пути развития. Действительно, некоторые вносимые изменения в законодательство выявлены и обусловлены сложившейся судебной практикой, но в большинстве случаев многочисленные поправки создают благоприятные условия для мошеннических схем. Поэтому первостепенной задачей правотворчества на сегодняшний день должно стать стремление исключить всякую возможность реализации схем мошенничества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Бурятия №33-1891 от 28.05.2014, апелляционное определение Самарского областного суда №33-6922/2014 от 25.07.2012, апелляционное определение Хабаровского краевого суда №33-2501/2014 от 21.05.2014г.// СПС «Консультант-Плюс».
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009г.) / СПС «Консультант-Плюс».
3. Определение Судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда №33-13364/2014 от 02.10.2014, определение Судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда №33-6934/2014 от 26.05.2014//<http://oblsud.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud>
4. Правовая газета «Статус» №1-2 (21-22)/2013.
5. Российская газета» от 30.04.2014/ www.rg.ru, А.М. Эрделевский «Об очередных изменениях Гражданского кодекса РФ» СПС «Консультант-Плюс».
6. *Тарабаев Т.С.* «Об основаниях движения гражданско-правовых отношений в свете изменений Гражданского кодекса РФ Федеральным законом от 07.05.2013г. №100-ФЗ/ «Бизнес, Менеджмент и Право» 2013 № 2.

REFERENCES

1. Appeals of the Supreme Court of the Republic of Buryatia №33-1891 on 05.28.2014, appeal determination of the Samara Regional Court №33-6922 / 2014 from 25.07.2012, the appeal determination of the Khabarovsk Regional Court №33-2501 / 2014 from 21.05.2014g. // ATP "Consultant-Plus".
2. The concept of civil legislation of the Russian Federation "(approved decision of the Presidential Council for Codification and Enhancement of Civil Legislation of 07.10.2009g.) / ATP" Consultant-Plus".
3. Determination of the Judicial Board on Administrative Cases of the Rostov region court №33-13364 / 2014 from 02.10.2014, the determination of the Judicial Board on administrative Affairs of the Rostov Regional Court №33-6934 / 2014 from 26.05.2014 // <http://oblsud.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud>
4. Legal newspaper "Status» №1-2 (21-22) / 2013.
5. The Russian newspaper "dated 30.04.2014 / www.rg.ru, AM Erdelevsky "Immediate changes in Civil Code" ATP "Consultant-Plus".
6. *Tarabaev T.S.* "On the basis of the movement of civil relations in the light of changes to the Civil Code of the Russian Federation Federal Law of 07.05.2013g. №100-FZ / "Business, Management and Law" 2013 № 2.

30 октября 2015 г.
